

UNIVERSITÉ MONTESQUIEU- BORDEAUX IV
ÉCOLE DOCTORALE DE DROIT (E.D.41)

DOCTORAT EN DROIT

Xavier PÉREZ

La raison fiscale

de l'ancienne France à la naissance
de l'État décentralisé contemporain

Thèse dirigée par M. Bernard GALLINATO-CONTINO
Professeur à l'Université Montesquieu - Bordeaux IV

Soutenue le 16 septembre 2011

JURY :

Bernard GALLINATO-CONTINO,

Professeur à l'Université Montesquieu - Bordeaux IV, directeur de thèse

Florent GARNIER,

Professeur à l'Université d'Auvergne - Clermont I, rapporteur

Nader HAKIM,

Professeur à l'Université Montesquieu - Bordeaux IV

Jean-Louis MESTRE,

Professeur à l'Université Paul Cézanne - Aix-Marseille III, rapporteur

« Que les rois ont un intérêt réel et très essentiel à ne pas surcharger leur peuple, jusqu'à le priver du nécessaire »

VAUBAN, *La dîme royale* (1706).

La France s'est fondée autour des valeurs centralisatrices symbolisées par l'unité fiscale et la concentration du pouvoir sur sa capitale Paris. Depuis 2003 et la réforme constitutionnelle qui reconnaît l'organisation décentralisée, elle se retrouve face à sa contradiction : celle de revendiquer l'unité centralisatrice et d'admettre la décentralisation. Contrairement à la définition qui veut que la décentralisation se caractérise par le partage des compétences entre les collectivités locales et les autorités nationales, l'État décentralisé possède une logique propre distincte de l'État central. En effet, il devrait intégrer la société civile dans le fonctionnement normal des institutions pour délibérer conjointement avec les élus. Pour comprendre ce phénomène et comment une telle décentralisation conserve l'unité nationale, il devient nécessaire de retracer l'histoire de la raison fiscale, c'est-à-dire la logique politique des contributions, de l'ancienne France à la naissance de l'État décentralisé contemporain pour déterminer les fondements, comprendre l'unité du pays et en concevoir les enjeux du début du XXI^e siècle : payer directement, à la source, prendre en compte les revenus de chacun, intégrer la protection du vivant ainsi que le développement de l'économie locale.

The fiscal reason from ancient France to the birth of the contemporary decentralized state

France was created around central values which are symbolized by the fiscal unity and the concentration of power in its capital Paris. It has been contradicting itself since 2003 date of the constitutional reform, which recognizes the decentralized organization, because it claims to be a centralized state while also acknowledging the values of a decentralized state. This is in contradiction with the definition of "decentralization" which defines a state with a division of power between the local and national authorities, and the decentralized state possesses its own logic which is different from the central state. Indeed, it should integrate the civil society into the normal functioning of institutions in order to deliberate together with the elected representatives. To understand this phenomenon and how such "decentralization" has preserved the national unity it is essential to tell the history of the fiscal reason. That is to say, the political, logical contributions from ancient France to the birth of the contemporary decentralized state in order to determine its foundations, to understand the unity of the country, and to conceive the stakes in the beginning of the 21st century: direct payment, to the source, to take into account each person's income, and to integrate environment protection as well as the development of the local economy.

Impôt, fiscalité, État central, État décentralisé, décentralisation, déconcentration, politique, France

Tax, state centralized, state decentralized, decentralization, politic, France

CAHD – Université Montesquieu - Bordeaux IV, 4 avenue León DUGUIT, 33 608 Pessac

Remerciements

Je remercie le Professeur Bernard Gallinato de m'avoir communiqué la rigueur d'une discipline passionnante.

Mes remerciements vont aussi à Messieurs les professeurs Nader Hakim, Florent Garnier et Jean-Louis Mestre qui ont aimablement accepté de siéger dans ce jury.

J'adresse toute ma gratitude aux personnes travaillant dans les administrations qui m'ont reçu pour échanger sur mon sujet à des moments où je cherchais à comprendre les mutations essentielles de la fiscalité. Je remercie aussi les élus, les particuliers et les associations qui ont bien voulu me recevoir.

Je souhaite aussi rendre hommage à l'ensemble du laboratoire du CAHD ainsi qu'aux amis, et plus spécifiquement à Jacques Héguitchoussy, Iulia et Guadalupe de leur aide, mais aussi à ma famille avec une attention particulière pour mon père.

Mes pensées vont pour finir à celle qui m'accompagne et sans qui tout cela aurait été un long chemin de solitude et au petit bonhomme qui voit jour.

Que tous soient remerciés.

Table des matières

INTRODUCTION	9
<i>A – L'étude de la raison fiscale</i>	10
<i>B – Définir un État décentralisé</i>	15
<i>C – La dimension historique</i>	18
<i>D – Sources, méthode et plan.</i>	23
PREMIERE PARTIE LA RAISON FISCALE DE L'ANCIENNE FRANCE	31
TITRE I LA POLITIQUE FISCALE.....	33
<i>Chapitre 1 Les objectifs de l'État</i>	35
Section 1 - Construire la fiscalité.....	35
Paragraphe 1 – La difficile émergence de la fiscalité.....	36
A / Des revenus insuffisants.....	36
B / Une levée fiscale imposée.....	40
C / Une fiscalité discrétionnaire.....	44
Paragraphe 2 - La quête royale d'une fiscalité légitime.....	48
A / La recherche d'une légitimation par la négociation.....	49
B / Le souhait commun de l'exonération.....	51
C / La négociation fiscale, une pratique médiévale.....	54
Section 2 - Faire accepter l'impôt.....	57
Paragraphe 1 - L'argumentaire fiscal de la guerre.....	58
A / Le prix de la guerre et de la paix.....	58
B / L'argent, le nerf de la guerre par défaut.....	62
C / Fondation d'un pouvoir régalien militaire et fiscal.....	64
Paragraphe 2 - L'argumentaire fiscal de l'économie.....	66
A / L'économie à l'origine des réformes.....	67
B / Un difficile impôt unique.....	71
C / De la théorie d'un praticien.....	74
Section 3 - Réformer l'impôt.....	76
Paragraphe 1 - Une mutation fiscale au cœur de l'économie révolutionnaire.....	76
A / L'assignat entre fiscalité et économie.....	77
B / Un souhait : l'égalité avant l'efficacité.....	80
C / L'inimitié fiscale.....	84
Paragraphe 2 - Une justification révolutionnaire du paiement.....	86
A / Riches et pauvres sans distinction.....	87
B / Le clergé à égalité avec le citoyen.....	90
<i>Chapitre 2 Les résultats mitigés de la politique fiscale</i>	93
Section 1 - La réussite de l'État naissant : l'impôt permanent.....	93
Paragraphe 1 - Des revenus constants à l'origine de l'État.....	94
A / Une justification fiscale obligatoire.....	94
B / Dépenses constantes et ressources constantes.....	97

C / La régularité fiscale.....	101
Paragraphe 2 - Des revenus fiscaux à l'usage du monde privé	103
A / La place de l'argent.....	104
B / La richesse fiscale de la ferme	107
C / Le profit de l'Église	110
Section 2 - L'échec de l'État moderne : l'inertie fiscale	112
Paragraphe 1 - Les Parlements face au roi	113
A / La contestation de la réforme Machault.....	113
B / Les Parlements en désaccord	116
Paragraphe 2 - Le déficit de l'État.....	118
A / La dette publique, une extension du budget.....	119
B / Le déficit, l'insouciance d'un impôt déguisé.....	121
Section 3 - La révolution fiscale nuancée.....	123
Paragraphe 1 - La conception d'un salut fiscal	123
A / La logique des doléances.....	124
B / La propriété limitée par l'impôt	127
Paragraphe 2 - L'application d'un salut fiscal	131
A / La fin des privilèges	131
B / La fin de l'impôt indirect	134
TITRE II LA POLITIQUE TERRITORIALE.....	138
<i>Chapitre 1 Construction sociopolitique du territoire fiscal</i>	<i>140</i>
Section 1 - Naissance d'une dimension sociale du territoire.....	140
Paragraphe 1 - Avant l'imposition, la désignation du territoire.....	141
A / L'unité des noms pour une fiscalité diversifiée.....	141
B / Frontière et droit humain pour une fiscalité naturelle.....	143
Paragraphe 2 - Après l'imposition, de l'unité fiscale territoriale à la hiérarchie sociale	147
A / Une redistribution fiscale détournée.....	147
B / L'utilisation des fonds fiscaux en lien avec l'appréhension sociale.....	149
Section 2 - Naissance de centres multiples et critiqués	151
Paragraphe 1 - Des centres et un centralisme.....	152
A / Centre national et provincial entremêlés	152
B / Un centre social, culturel et fiscal	154
Paragraphe 2 - Le centralisme fiscal critiqué.....	156
A / Vauban : des privilèges contestés	156
B / Une logique centrale contestée.....	159
C / Un centre normalisé et dominateur	161
<i>Chapitre 2 Organisation sociopolitique du territoire fiscal.....</i>	<i>166</i>
Section 1 - Un État fiscaliste centralisateur.....	166
Paragraphe 1 - Un centre ordonnateur et receveur	166
A / Unité des provinces pour une contribution obligatoire.....	167
B / Un pouvoir central de plus en plus présent.....	170
Paragraphe 2 - Un État au cœur des territoires.....	171

A / Le fisc au service de l'autorité de l'État	172
B / L'intendant, un agent d'État au service du budget	174
Section 2 - Un État fiscaliste unificateur	176
Paragraphe 1 - De la province au département	177
A / Un roi souverain unifiant les provinces	177
B / La neutralisation départementale du territoire fiscal	181
Paragraphe 2 - La Révolution, un point de non-retour	183
A / Le diapason politique de la centralisation à la décentralisation	184
B / Le rétablissement révolutionnaire du centralisme	187
CONCLUSION PREMIÈRE PARTIE	190
DEUXIEME PARTIE LA RAISON FISCALE D'UN ÉTAT DECENTRALISE CONTEMPORAIN	191
TITRE I LA POLITIQUE ECONOMIQUE DECENTRALISEE	193
<i>Chapitre 1 Une décentralisation en recherche de cohérence</i>	<i>194</i>
Section 1 – Une décentralisation suspecte	195
Paragraphe 1 – Le temps des choix fiscaux et politiques	195
A / Le XIX ^e , un siècle pour la conquête d'une fiscalité équitable	196
A-1/ Le premier faux pas de l'imposition	196
A-2 / La réforme fiscale au fondement de l'idéal républicain	199
B / La fin de la souveraineté d'Etat à l'entrée du XX ^e siècle	204
C / Le choix de la rationalisation des politiques publiques	206
Paragraphe 2 – L'espace national clôturé	208
A / Le refus d'une fiscalité propre aux collectivités	208
B / Une complémentarité par défaut	211
C / Un modèle centraliste prépondérant	214
Section 2 – Une décentralisation doublée de centralisme d'État	216
Paragraphe 1 – Une régionalisation à la recherche de l'unité nationale	217
A / Unifier la France par la participation régionale	217
B / Le rapport Guichard, une décentralisation unificatrice	220
C / La décentralisation socialiste, un réseau de petits centralismes	222
Paragraphe 2 – Un dialogue fiscal dominé par le centre	225
A / La volonté étatique d'uniformisation des territoires	226
B / Le casse-tête de la cohésion fiscale	229
C / Une déconcentration administrative en attente	232
<i>Chapitre 2 Une fiscalité au service de l'économie</i>	<i>235</i>
Section 1 - Élaboration d'une théorie économique de la fiscalité	235
Paragraphe 1 - La fiscalité compétitive	236
A / L'habituel clientélisme fiscal	236
B / La fiscalité compétitive vers la loi organique de finances	238
C / L'Europe au cœur du concept de la « discipline budgétaire »	242
Paragraphe 2 - La fiscalité d'intérêt général	246
A / L'intérêt général, un principe fiscal d'actualité	246

B / La neutralité territoriale pilier de l'unité de l'État	251
C / Remise en cause de l'intérêt général : du concours à l'Europe.	255
Section 2 - Élaboration d'une politique économique de dotations.....	259
Paragraphe 1 - Des dotations à défaut de réformes.....	259
A / Une réforme fiscale inéluctable	260
B / La péréquation seule expression de l'équité entre les collectivités	264
C / Recherche locale d'équilibres fiscaux déterritorialisés.....	266
Paragraphe 2 - Des dotations toujours plus étendues.....	268
A / L'État en quête de recettes fiscales.....	269
A-1 / La dette constante.....	269
A-2 / La croissance des dépenses locales.....	271
B / Un budget local contrôlé	274
C / Un système de dotations de plus en plus complexe.....	276
TITRE II LA POLITIQUE FISCALE DEMOCRATIQUE	279
<i>Chapitre 1 : Alternance entre initiative locale et contrôle étatique</i>	281
Section 1 - La clause générale de compétence en sursis	281
Paragraphe 1 - La clause, un principe institutionnel	282
A / La clause dans la Constitution.....	282
B / La clause : une pratique politique.	283
C / Le désaccord de la notion de chef de file.....	285
Paragraphe 2 - La clause, un principe politique.....	286
A / D'une question juridique à une question politique	287
B / Du concept de compétence à celui de priorité	288
C / Les rapports Warsmann et Lambert, l'harmonisation territoriale.....	290
Section 2 - La recherche de l'autonomie fiscale	291
Paragraphe 1 - L'autonomie, une notion plurale.....	292
A / L'autonomie budgétaire prioritaire	292
B / Distinction entre l'autonomie fiscale et de l'autonomie financière.....	295
C / Le contribuable, une même source financière	298
Paragraphe 2 - Une autonomie sous contrôle.....	300
A / Le contrôle par le financement.	301
B / L'évaluation, un contrôle visible de tous.....	303
C / Une localité surveillée en émergence.....	306
<i>Chapitre 2 Vers une raison fiscale démocratique</i>	311
Section 1 - L'impasse du pouvoir étatique	311
Paragraphe 1 - Critique d'un État bloqué.....	312
A / Un système de plus en plus inégalitaire	312
B / La croyance du changement par la fiscalité	315
C / L'expression de la rue inévitable.....	318
Paragraphe 2 - La remise en cause d'un système politique.....	323
A / Un élu perdu.....	324
B / Un citoyen à la recherche de cohérence démocratique	327

C / Un État remis en cause	329
Section 2 - Une nouvelle démocratie régulatrice	333
Paragraphe 1 - La logique propre de l'État décentralisé	333
A / Du rêve de la démocratie participative à la réalité de la participation démocratique	333
B / Le partage de la souveraineté	336
C / L'autonomie de fonctionnement de l'État décentralisé	339
Paragraphe 2 - La raison fiscale comme une participation commune	341
A / Une contribution commune et l'environnement interne aux impôts	341
B / Une assiette de plus en plus abstraite	346
C / La raison fiscale, une expression de la politique	348
CONCLUSION DEUXIEME PARTIE	353
CONCLUSION GÉNÉRALE	354
SOURCES IMPRIMEES	360
BIBLIOGRAPHIE	363
INDEX DES NOMS PROPRES ET TERMES PRINCIPAUX	382

Introduction

Depuis la loi n° 2003-276 du 28 mars 2003, le premier article de la Constitution de la République française est modifié dans son premier alinéa comme suit : « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée* »¹. L'organisation de la République française devient officiellement décentralisée. Elle reconnaît constitutionnellement par cet acte que l'ensemble des structures décentralisées participe et fait partie de son unité. Pourtant, cette affirmation, dans un pays qui a une forte tradition centralisatrice, ne va pas de soi. Car, la France s'est construite autour d'un État unitaire autant au niveau de sa défense, de son organisation administrative que de sa fiscalité. En effet, cette dernière demeure à l'origine unitaire², symbole de la souveraineté étatique. Dans ces conditions, comment un État unitaire et centraliste peut-il affirmer que son organisation se décentralise ? N'y-a-t-il pas contradiction ? Pour saisir ce cheminement, une réflexion historique s'impose pour comprendre cette mutation démocratique qui entraîne de fait une redéfinition de l'État. Cette dernière se lit dans la fiscalité, de son élaboration sous l'ancienne France à la naissance de l'État décentralisé contemporain. En effet, l'étude du processus historique permet de dénouer des mécanismes redondants de la fiscalité et par extension de la société française.

A – L'étude de la raison fiscale

L'étude de la fiscalité demeure traditionnellement une étude sur les taux, les prélèvements, les avantages et les optimisations fiscales pour payer moins d'impôt. Les travaux de recherche consacrés généralement à la fiscalité se concentrent sur une époque précise et relèvent d'une grande technicité. Pourtant, depuis une trentaine d'années, l'étude de l'impact sur l'évolution de la société, les conséquences de sa mutation, son lien avec le pouvoir et les enjeux autour de sa variation, s'affirment³. En effet, la fiscalité se présente de

¹ Article 8 de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995, modifié par l'article 1^{er} de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003. Il faut néanmoins apporter une précision puisque la Constitution de 1946 avait aussi reconnu les collectivités territoriales au Titre X article 85 « La République française, une et indivisible, reconnaît l'existence des collectivités territoriales ».

² « Depuis la Révolution, le principe d'indivisibilité constitue, comme le souligne Duguit, « *une sorte de dogme* » qui traverse l'ensemble du constitutionnalisme révolutionnaire et républicain », LEMAIRE Félicien, *Le principe d'indivisibilité de la République, mythe et réalité*, Rennes, PUR, 2010, p.25.

³ « Longtemps délaissé, peut-être sous l'influence des conceptions positivistes de l'État, on a vu reparaître avec bonheur l'histoire des doctrines financières, et la théorie de l'impôt éclairé d'un jour

plus en plus comme un ensemble d'interactions, c'est-à-dire comme « *un fait politique et social* »⁴ ; d'où la nécessité de produire des analyses à la fois plus globales et plus précises sur les mécanismes fiscaux⁵. L'analyse ne s'arrête pas à la fiscalité, elle va jusqu'à l'observation du fonctionnement politique d'un territoire. Elle réunit donc l'appréhension de la justification fiscale et de la mutation politique et historique de la société. Ainsi, il est entendu par la raison fiscale, l'étude de la fiscalité conçue comme le processus de la logique politique et historique d'un pays. Le terme de « *raison* » est emprunté au philosophe Hegel⁶ qui parle de la raison historique comme une logique extérieure et universelle. En effet, la raison historique n'apparaît pas être une règle supposée de l'histoire, mais une façon de lire le passé, de l'ordonner et d'en saisir une structure, une loi déduite, voire des redondances.

Par des soucis pratiques et d'écritures, l'évocation de la raison fiscale, se fait souvent en utilisant les mots : « *fiscalité* », « *impôt* », « *taxe* », « *imposition* », « *contribution* ». Néanmoins, les distinctions entre tous ces termes évoquent une évolution de la fiscalité qui va de l'« *imposition* » à la « *contribution* », c'est-à-dire du passage d'une imposition sur les biens matériels vers une contribution sur les mouvements financiers avec un prélèvement à la source. Ce passage évoque aussi celui de la mutation de l'État, d'une autorité qui impose son pouvoir d'une façon discrétionnaire à un État où le citoyen contribue et participe aux institutions à des fins de délibération commune avec les élus.

nouveau l'histoire du droit fiscal. Le renouvellement de l'histoire institutionnelle des conceptions qui président l'histoire de l'État a favorisé une réflexion sur le droit à l'impôt, sur les principes et les modalités du consentement, sur l'alternative (déjà citée) de l'impôt et de la mutation monétaire », FAVIER Jean, « Où va l'histoire de l'impôt », pp. 7-10, in *Etudes sur la fiscalité au Moyen-âge*, actes du 102^e congrès national des sociétés savantes [Limoges 1977], Paris, Bibliothèque nationale, 1979, p. 8.

⁴ « Nous partageons à cet égard avec d'autres auteurs la conviction qu'au-delà des techniques même qui masquent parfois sa réalité fondamentale, la fiscalité doit être comprise d'abord comme un fait politique et social, en somme et selon la belle expression de G. Vedel, comme « *une chose de l'homme* ». L'impôt est en effet si intimement lié à l'évolution des sociétés et à celle de leurs institutions politiques, juridiques, économiques que comme l'a écrit très justement E. Seligmann, « *le citoyen de l'État moderne considère les impôts comme une institution naturelle, si désagréable qu'il soit* » », BOUVIER Michel, *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, Paris, LGDJ, 2008, p. 12.

⁵ Il est possible de citer le passage de la présentation de la collection « *fondement du droit* », de l'édition Larcier, écrite par le professeur Bruno Peeters. Elle est prise dans la thèse de TRAVERSA Edoardo, *L'autonomie fiscale des Régions et des collectivités locales face au droit communautaire, analyse et réflexion à la lumière des expériences belge et italienne*, Bruxelles, Larcier, 2010 p. 5 : « Le droit fiscal est trop souvent considéré comme un ensemble de dispositions légales à caractère technique, très détaillées et dont la cohérence n'apparaît pas toujours clairement. Ce constat justifie le besoin croissant d'une analyse plus fine des fondements du droit fiscal ».

⁶ *La raison dans l'histoire*, Paris, bibliothèques 10/18, 1965, p. 47 : « Mais la seule idée qu'apporte la philosophie est la simple idée de la Raison - l'idée que la Raison gouverne le monde et que, par conséquence, l'histoire universelle s'est elle aussi déroulée rationnellement ».

Ainsi, « *le choix du type d'impôt, est avant tout, surtout dans les débats, un choix social* »⁷. Jean Favier précise, en distinguant impôt direct et indirect, et les différents taux appliqués, que « *ce n'est pas la même chose de taxer les produits de première nécessité et de taxer le superflu* »⁸. Car, la fiscalité implique un pouvoir qui a la capacité de contraindre à payer. Par là-même, si l'impôt ne prend pas forcément une forme monétaire⁹, il implique toujours une autorité qui a la force de contraindre. Les choix de cette autorité demeurent des choix politiques, qui décident sur qui va porter l'impôt et qui en sera exonéré.

La permanence de la fiscalité traduit en vérité un renouvellement constant de son droit à prélever. La fiscalité reste une opération contraignante qui possède l'aspect d'une action volontairement acceptée et renouvelée. Elle demeure essentiellement un « *symbole de souveraineté étatique et [un] instrument privilégié du pouvoir central, [qui] n'a jamais totalement effacé les tendances centrifuges des différentes communautés composant l'ensemble national et qui, à leur niveau, revendique une part de compétence financière sans laquelle, il n'est pas de véritable liberté* »¹⁰. Au cœur de cette préoccupation de la décentralisation, l'État central, qui n'a plus les moyens aujourd'hui de gérer l'ensemble de ses charges, se retrouve dans l'obligation, presque contraint, de décentraliser et de rapprocher la politique du citoyen. Pourtant, à aucune époque, et même les plus centralisatrices de l'histoire de France, que cela soit l'*absolutisme*, le *Salut public*, ou encore le *Premier Empire*, l'État ne gouverne sans les provinces ou les départements¹¹.

La fiscalité actuelle, comme d'ailleurs dans toutes les époques de crise, demeure critiquée et mise à l'index. Son taux s'alourdit et son assiette a tendance à se concentrer de plus en plus sur les classes moyennes, épargnant les plus fortunés ou les flux de capitaux

⁷ FAVIER Jean, « Introduction », pp. 1-7, in Contamine Philippe, Kerhervé Jean et Rigaudière Albert (sous la direction de), *L'impôt au Moyen-âge, l'impôt public et prélèvement seigneurial fin XII^e début XVI^e siècle, I- Le droit d'imposer*, Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 2002, p. 2.

⁸ *Ibid.*, p. 2.

⁹ « S'il peut y avoir impôt dans le cadre d'une économie non-monétaire, l'existence de monnaies frappées sous la forme d'espèces est révélatrice, en tout cas, de mouvements de monnaies, laquelle est logiquement de nature à établir la chape d'une fiscalité », NEURRISSÉ André, *2000 ans d'impôts*, Les Ulis, SIDES, 1995, p. 15.

¹⁰ GEFFROY Jean-Baptiste, *Les grands problèmes fiscaux contemporains*, 1993, Paris, PUF, p. 185.

¹¹ À ses débuts en 1790, « le département est administré par un conseil de 36 membres. Dans l'intervalle des sessions, un directoire départemental de huit membres assure le pouvoir exécutif. Le département sert de cadre aux assemblées électorales qui choisissent les députés. Le gouvernement révolutionnaire, soucieux de limites l'indépendance des pouvoirs locaux, nomme des agents nationaux dans les districts et les communes, qui disparaissent à la fin de la Terreur », extrait de la définition « département », in TULARD Jean, FAYARD Jean-François, FIERRO Alfred, *Histoire et dictionnaire de la Révolution française 1789-1799*, Paris, édition Robert Laffont, 1998, p. 756.

boursiers. Suivant la théorie de la compétitivité fiscale, les impôts se doivent d'être neutres, c'est-à-dire sans influence sur l'économie pour favoriser la performance des entreprises. Pourtant, dans un monde ouvert à l'économie de marché et où les barrières douanières s'affaiblissent, les règles fiscales territoriales s'appliquent toujours. En effet, la fiscalité a toujours eu à travers l'histoire du mal à être réformée. Elle profite souvent d'un événement important (souvent une guerre ou une révolution) pour se transformer. Elle demeure avant tout l'expression d'un pouvoir, et elle avantage d'abord les tenants de celui-ci.

L'impôt local vieillit autant dans sa forme que dans son application, c'est-à-dire autant par sa justification que par les valeurs cadastrales qui ne se renouvellent pas. Les revenus de ses habitants risquent fort d'être en décalage avec l'estimation de leur bien. Finalement, *« complexité », « injustice », « inefficacité économique » : les mêmes qualificatifs reviennent, inlassablement, sous la plume des experts ou d'élus, pour décrire un système « moribond », qui fait l'objet de quelques trois millions de réclamations par an et mobilise 30 000 fonctionnaires pour le recouvrement et le contentieux des impôts locaux ; un système où 30 % seulement de la taxe professionnelle sont en réalité payés, où 5 à 6 millions de foyers, exonérés de taxe d'habitation, ne participent plus aux dépenses de la collectivité »¹². Cette situation révèle autant la place de la fiscalité que la pauvreté qui progresse dans la société française, sans que rien ne puisse en ces temps présents endiguer le phénomène.*

Pourtant, *« les économies occidentales sont sorties de la crise entre les deux guerres grâce à la transformation du rôle de l'État et de la fiscalité »¹³. Il a fallu un fort interventionnisme de l'État pour relancer une machine économique en panne. L'interventionnisme de l'État, souvent critiqué par les économistes libéraux et les marchés, doit à nouveau être à l'œuvre pour sauver ce même marché de la faillite et des conséquences dramatiques de la spéculation sur des valeurs surévaluées. La dette publique soutient aujourd'hui les marchés. Cette dernière grossit et met en difficulté les États, mais surtout fait peser la sauvegarde du système sur le contribuable. Sa mutation, de par son histoire, risque de s'accomplir par la faillite des institutions, et appelle de fait à les réformer. Cela annonce surtout que « l'éclatement des institutions peut faire souhaiter la recomposition d'un pouvoir financier dans un centre déplacé par rapport à son siège traditionnel. Une recomposition du pouvoir étatique n'est pas à exclure. On en voit des manifestations en*

¹² OHNET Jean-Marc, *Histoire de la décentralisation française*, Paris, Librairie Générale Française, 1996, p. 275

¹³ LE DUIGOU Jean-Christophe, *Réinventer l'impôt*, Paris, Syros, 1995, p. 213.

France. L'État qui a perdu du pouvoir dans son budget et sur la loi de finances peut vouloir en reconquérir sur les finances des autres organismes publics au motif, par exemple, de leur nécessaire rationalisation »¹⁴. N'est-ce pas ce que tente de réaliser l'État par le contrôle des dotations des collectivités locales ? Mais, ce contrôle n'est-il pas constamment justifié par les obligations du pacte de stabilité européen ?

En ce sens, ce questionnement sur l'État demande au minimum d'en redéfinir son fondement, ou plus exactement d'en comprendre sa base et son évolution à travers l'histoire pour concevoir vers où il tend. L'État providence n'est plus, mais l'État décentralisé naît et implique pour ce faire une redéfinition de la fiscalité en adéquation avec son fonctionnement¹⁵. En effet, la fiscalité s'adapte et exprime le monde actuel autant dans ses blocages que dans ses objectifs. La mutation démocratique appelle l'intégration de la société civile dans ses institutions à des fins de délibération commune avec le monde politique. Cette mutation pressentie par le projet de loi de 1969 sur la régionalisation dévoile bien un État qui va conjuguer à la fois la globalité et la localité, des niveaux d'échanges variables, des communications internationales et des modes de développement de plus en plus localisés, car la crise énergétique qui appelle à un changement de paradigme¹⁶, doit nécessairement s'accompagner d'une mutation de l'État.

¹⁴ HERTZOG Robert, « À la recherche d'une théorie du système financier public complexe », pp. 401-421, in Favoreu Louis, Hertzog Robert, et Roux André (sous la direction de) *Construction et finances publiques, études en l'honneur de Loïc Philip*, Paris, Économica, 2005, p. 417.

¹⁵ « Les contraintes sociales, voire « sociétales » ne peuvent être enfin ignorées. Le débat sur la notion de barrière fiscale, sur le sens à donner à l'existence ou non un plafond du TGPO [taux global des prélèvements obligatoires] est directement lié aux choix de société qui sous-tendent le système fiscal. On sait en effet, depuis quelques années, la plupart des pays industrialisés, sensibles au rythme d'accroissement des prélèvements obligatoires (lié notamment au développement de la crise et ses conséquences) ont largement développé une réticence à l'accroissement de part socialisée du produit global. En France notamment, c'est sur l'accroissement des prélèvements sociaux et non sur la fiscalité d'État (...) que, peut se focaliser un élément essentiel du débat. Les prélèvements sociaux ne sont pas en effet seulement des transferts entre ménages ; ils sont aussi un élément du partage de la valeur ajoutée », ISAIA Henri et SPINOLLER Jacques, *Histoire du droit des finances publiques, les grandes étapes de l'évolution de la fiscalité d'État, textes à l'appui*, vol. II, Paris, Économica, 1987, p.688.

¹⁶ « Il est aisé de comprendre que sans une véritable révolution énergétique, cette tendance ne saurait se maintenir. Tout ce que nous pouvons mettre en œuvre en matière de politique énergétique ne sera suffisant sur le long terme, au-delà de trente ans. Un changement de paradigme sera indispensable pour solutionner ce défi. Ce changement de paradigme passe par une révolution technologique qu'il convient de préparer par des politiques volontaristes de recherche, de développement et de démonstration. Il faut donc poursuivre le développement technologique sur le long terme pour qu'un ensemble de solutions innovantes se dégagent tant dans le domaine de l'offre que de la demande. C'est la voie indispensable sur le long terme, même si la politique doit intervenir pour définir les budgets », FURFARI Samuele, *Le monde et l'énergie, enjeux géopolitiques, 1 – les clefs pour comprendre*, Paris, éditions Technip, 2007, p. 124; ce changement peut aussi se réaliser sur le mode d'organisation et de conception du développement, l'enjeu, c'est peut-être aussi apprendre les limites du développement.

B – Définir un État décentralisé

L'État dans un mouvement persistant et croissant de ses responsabilités, est aujourd'hui victime de ses propres pouvoirs. Face à ses obligations, il manque d'aptitude pour tout assumer. Malgré tout, il est tiraillé entre déléguer réellement des compétences sans plus intervenir ou au contraire déléguer et continuellement intervenir dans la gestion de celles-ci. Au-delà de cette hésitation et face à la réalité, les collectivités territoriales deviennent des pièces maîtresses de l'administration de la France dans la mesure où elles gèrent des budgets de plus en plus importants.

L'idée émise par la Cour des comptes, se traduit par l'établissement d'un mode de certification des budgets, c'est-à-dire de faire contrôler les budgets par une autorité extérieure aux collectivités locales. L'État veut concéder des compétences, tout en cherchant à garder la main, comme l'exprimait le premier président de la Cour des comptes en 2008, Philippe Seguin : *« Il convient tout d'abord de renforcer le contrôle des collectivités territoriales. Elles gèrent des budgets toujours plus importants et une part croissante des politiques publiques. Il n'est donc pas question de réduire les contrôles dits organiques, ces contrôles ciblés sur les collectivités particulières et qui permettent de vérifier la qualité de sa gestion. Bien au contraire, ils devront être renforcés sur les domaines les plus sensibles. (...) La Cour certifie déjà ceux de l'État et de la sécurité sociale ; il est logique qu'elle certifie demain, avec l'ensemble des juridictions financières, les comptes des collectivités territoriales »*¹⁷. Cette volonté de la Cour des comptes annonce la future mutation de l'État : le passage d'un État providence à un État régulateur¹⁸ des règlements, mais un État qui se

¹⁷ HUBY Bertrand, *La certification des comptes de l'État*, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 404.

¹⁸ « C'est pour mieux le recentrer sur ce qu'implique pour lui l'entrée dans la fonction de régulation, à savoir l'édiction de règles du jeu concurrentiel, la négociation cadrée ou la contractualisation incitative, autant d'instruments permettant de contraindre sans le dire l'action des collectivités territoriales. À ce titre, comme l'ont souligné d'autres travaux, l'introduction en France du concept de « régulation » participe plus d'une réforme progressive d'un modèle d'intervention centralisé jugé désormais inadapté que d'une véritable révolution institutionnelle, qui tiendrait à rapprocher le modèle français de service public d'un modèle à l'américaine », POUPEAU François-Mathieu, *Le service public à la française face aux pouvoirs locaux, les métamorphoses de l'État jacobin*, Paris, CNRS-édition, 2004, p. 227 ; sur l'État providence voir surtout : ROSANVALLON Pierre, *La crise de l'État-providence*, Paris, Points essais, 1992, p. 13 : « Trois éléments d'analyse sont généralement mis en avant pour formuler un diagnostic de crise de l'État-providence français : il se trouve dans une impasse financière, son efficacité économique et sociale décroît, son développement est contrarié par certaines mutation culturelle en cours ».

devra aussi d'être partie prenante de l'économie, s'il ne veut pas être perçu uniquement comme l'agent qui vérifie, félicite ou sanctionne.

Dans ces conditions, s'il existe un État central, peut-il exister un *État décentralisé* ? En effet, l'État central se définit à l'intérieur de la relation centre/périphérie. Bien évidemment, le pouvoir se situe au centre et se diffuse dans la périphérie, d'où l'expression d'« *État unitaire* ». Le pouvoir se place dans les mains de représentants indirects du pays, que cela soit au niveau national comme au niveau local. Le pouvoir y est réparti et géré par la sphère politique des élus et des partis. L'État ne peut être considéré comme décentralisé au sens d'un partage de la souveraineté entre les élus et les citoyens dans la mesure où la société civile ne participe pas à la délibération des décisions politiques. Si la France a une organisation décentralisée, l'État demeure pour l'instant centralisé, tout comme le pouvoir au niveau local qui reste concentré dans les mains des élus et des partis politiques. Il y a donc une distinction entre la *décentralisation territoriale* qui exprime la délégation de compétences, et la *décentralisation politique* qui est la participation de la sphère civile d'égal à égal avec le pouvoir politique dans des assemblées communes à des fins délibératives.

Ainsi, dans le cadre de la démocratie représentative, si l'État unitaire veut faire adhérer les citoyens directement au débat démocratique, il doit développer une concertation, c'est-à-dire la consultation de la population et des associations. La participation citoyenne demande quant à elle, un changement de paradigme politique et requiert d'affronter un « *obstacle majeur [qui] réside dans le fait qu'il soit nécessaire de faire émerger un citoyen représentatif, mais sans que celui-ci n'ait tendance à vouloir remplacer les décideurs publics locaux [voire nationaux]. Il s'agit donc de trouver les moyens d'assister ce citoyen aux volontés locales [et nationales] sans perdre le pouvoir pour autant* »¹⁹. L'échec du paradigme de la participation se situe précisément à ce niveau : établir une lecture en termes de *partage ou de répartition de la souveraineté*. L'erreur est précisément de continuer à penser et observer la mutation démocratique en gardant les yeux de l'État central et unitaire. Cela appelle de fait une autre vue de la fiscalité et de l'unité du territoire²⁰.

¹⁹ LAMARZELLE Denys, *Stratégie et démocratie territoriales, voyage au cœur des collectivités locales*, Montreuil, éditions du Papyrus, 2001, p. 92.

²⁰ « Le champ urbain, ou périurbain, est bien le premier cercle d'une nouvelle politique, avec d'autres outils de participation à la disposition de tous les acteurs de la vie publique, et surtout de ceux qui n'ont pas trouvé encore leur place. L'alternative n'est pas, loin s'en faut, l'une des modalités de la fin de l'État, mais, tout au contraire, l'exigence impérieuse d'un autre État », FORMERAND Gérard, *Crise des valeurs et mutation de l'État, vers une alternative locale ?*, Paris, éditions Loysel, 1994, p. 193.

C'est sur cette hypothèse qu'est bâti ce travail. *Si l'État décentralisé possède une logique propre, il est possible de trouver les germes de la construction de l'État décentralisé en étudiant la raison fiscale dans l'histoire de France.*

Dans ce cadre, il faut poser la question du fondement de l'État décentralisé qui repose sur un mode de fonctionnement propre et se distingue de l'État centralisé. Le fond de cette hypothèse se construit sur la question centrale de savoir qui possède la souveraineté. Cette interrogation amène directement à questionner la légitimité de la délibération, ou encore à s'interroger sur la place que possèdent les différents éléments constitutifs de l'État dans ce processus de pouvoir. L'extension de cette réflexion pose la question des éléments qui constituent un État. Mais, cela demande de préciser le contenu du terme « État ».

En effet, l'État centralisé démocratique fonde sa souveraineté sur le vote populaire et universel. Nul besoin pour le peuple d'être présent dans les institutions ou les assemblées puisque les élus, représentants de la nation, y siègent. Ils symbolisent donc l'expression nationale incontestable²¹. En revanche, si l'État se compose de l'administration et du peuple²², la souveraineté ne s'arrête pas aux élus puisqu'il faut y intégrer la société civile. Cette observation appelle surtout que la société civile développe des représentants directs et actifs du monde civil, citoyen et associatif. Dans ce cadre, la souveraineté devient double. Son unité se constitue de la sphère politique et la sphère civile. Cela signifie aussi qu'un chef d'État issu de la sphère civile ne serait plus à exclure.

Si la représentation nationale dirige l'administration, pourquoi la participation citoyenne ne pourrait-elle pas s'associer à la délibération ? Autant les partis politiques se définissent comme les organes de la représentation politique et démocratique de par la Constitution²³, autant les associations d'intérêt économique et citoyen ainsi que les syndicats permettent

²¹ « De la doctrine du mandat représentatif, doit-on conclure que la population est la seule base possible de représentation ? », DUGUIT Léon, *L'État, les gouvernants et les agents*, (1903), Paris, Dalloz, 2003, p. 177.

²² Article 2 de la Constitution de la V^e République française, alinéa 5 : « Son principe est : gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple ».

²³ Article 4 de la Constitution de la V^e République française du 4 octobre 1958 : « Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie ».

l'engagement direct et l'expression de la participation de cette même population, à ceci près que cette représentation doit être complétée de débats publics.

C'est pourquoi, la lecture de l'histoire doit permettre de comprendre à travers l'étude de la fiscalité les mécanismes de cette représentation. On trouve dans les époques du Moyen-âge, de l'Ancien-Régime et de la Révolution française, les principales caractéristiques de la fiscalité moderne. Elles apportent à l'étude des expériences intéressantes à relater pour les mettre en parallèle et dégager des constats (des permanences²⁴) de la structure fiscale de l'histoire de la France. C'est bien la lecture du passé qui structure l'actualité. Le début de cette période historique commence au X^e siècle et représente le début d'une époque à partir de laquelle se restructure une organisation politique qui va donner naissance à l'État²⁵ et qui marque la distinction entre les Carolingiens et les Capétiens.

Dans la démonstration, le choix du début de la période historique ne pouvait pas porter sur les Carolingiens, car ils ne possédaient pas une fiscalité ayant pour base le développement d'une administration étatique. En effet, bien que « *les premiers rois capétiens (...) construisent la royauté sur les bases de la monarchie carolingienne* »²⁶, leur œuvre se symbolise, par contre, par la naissance d'une administration fiscale. Cela signifie surtout que la période qui débute au X^e siècle et arrive à nos jours marque dans ce travail une certaine unité au niveau de l'étude des redondances des prélèvements.

C – La dimension historique

²⁴ « Il faut bien, cependant, qu'il existe, dans l'humaine nature et dans les sociétés humaines, un fond permanent. Sans quoi les noms même d'homme et de société ne voudraient rien dire », BLOCH Marc, *Apologie pour l'histoire ou métier d'historien*, Paris, Armand Colin, 1993, p. 95.

²⁵ « L'éclipse du pouvoir du roi dans une partie des royaumes occidentaux s'était accompagnée d'une éclipse des cadres traditionnels de la société carolingienne – comtes, vicomtes, moines – déstabilisés par le contrecoup des invasions normandes, qui furent remplacés par une hiérarchie nouvelle, celle des seigneurs et des seigneuries. C'est sous le contrôle de cette hiérarchie que s'est développé l'essor nouveau de la société médiévale, essor démographique et économique, essor et diversification des relations sociales et des milieux sociaux, essor qui exigea de façon de plus en plus complète le maintien de l'ordre et de la paix », DUBOIS Henri, « La paix au Moyen-âge », pp. 95-112, in Charnu Pierre, *Les Fondements de la paix, des origines au début du XVIII^e siècle*, Paris, PUF, 1993, p.99.

²⁶ « Les premiers rois capétiens de leur côté construisent la royauté sur les bases de la monarchie carolingienne. Ils organisent leur cour comme par le passé, ils demandent à l'archevêque de Reims de les sacrer et aux clercs de la chancellerie de les aider à leur tâche », RICHÉ Pierre, *Les carolingiens une famille qui fit l'Europe*, Paris, Pluriel, 1966, p. 396.

Durant le Moyen-âge, la fiscalité directe connaît une transformation profonde en passant d'une imposition inconstante au gré des nécessités à une forme plus régulière, plus lourde et devenant obligatoire même en temps de paix pour faire face d'une part précisément à des dépenses en augmentation constante et, d'autre part à la mise en place d'une administration²⁷. Car, « *au temps d'un roi féodal qui trouvait, dans les revenus de son seul domaine, les moyens de faire face aux besoins de son gouvernement et de son administration, succède le temps d'un souverain que la construction de l'État et le poids des dépenses de guerre placent en situation d'imaginer des recettes nouvelles* »²⁸.

La guerre demeure la première obligation et le premier argument des rois pour imposer les sujets. Il faut soutenir le pouvoir pour constituer une défense. Cette dernière se matérialise toujours dans des guerres définies comme justes. Car, conformément à la promesse de son sacre, « *deux fonctions fondamentales sont reconnues au roi : il doit garantir la paix et la justice* »²⁹. La guerre se doit d'être juste³⁰ et va permettre la création de l'État. Le pouvoir royal s'élève donc en quelque chose de supérieur par rapport aux pouvoirs seigneuriaux. Le roi devient le représentant de Dieu et de l'ensemble du royaume en vertu de l'idéologie théocratique véhiculée par les théologiens depuis les temps carolingiens, « *l'avenir semble appartenir aux monarchies qui construisent autour du roi l'État moderne* »³¹. Deux règnes apparaissent déterminants pour la fondation des impôts, celui de Philippe le Bel (1285-1314), secondé par des légistes³², développe l'imposition et met fin à l'ordre des Templiers, et celui de Charles VII (1422-1461) qui par son ordonnance de 1439 sur l'établissement d'une armée permanente réserve au roi la primauté sur la taille que plus

²⁷ « Légiférer, fixer les grandes orientations de la politique nationale, rendre la justice, enseigner, préparer les hommes à la défense du pays, produire des armes, des navires, du tabac... ; offrir aux usagers des moyens de transport et de communication, fournir diverses allocations, ne relèvent pas de la fonction administrative. En revanche, chacune de ces activités nécessite une infrastructure, un personnel, un dispositif logistique. Il faut bien à l'État, pour l'accomplissement de ses fonctions, une organisation intermédiaire entre les autorités politiques et les agents d'exécution. Cet organisme, avec ses chefs et sa bureaucratie, forme l'administration », BURDEAU François, *Histoire de l'administration du XVIII^e au XX^e siècle*, Paris, Montchrestien, 1989, p. 11.

²⁸ RIGAUDIÈRE Albert, *Penser et construire l'État dans la France du Moyen-âge (XIII^e-XV^e siècle)*, Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 2003, p. 523.

²⁹ BASCHET Jérôme, *La civilisation féodale, de l'an mil à la colonisation de l'Amérique*, Paris, Champs-Flammarion, 2006, p. 214.

³⁰ Cela explique les croisades présentées comme des guerres justes, c'est-à-dire respectant la loi divine qui veut que la guerre ne peut être menée que pour se défendre ou pour défendre la foi.

³¹ LE GOFF Jacques, *Saint-Louis*, Paris, Gallimard, 1996, p. 68.

³² Pierre Flote, Enguerrand de Margny, Guillaume de Nogaret

aucun seigneur ne peut percevoir sans son autorisation. Cette ordonnance se présente couramment comme l'établissement de l'impôt permanent³³.

Du Moyen-âge à l'Ancien Régime, la création fiscale marque des distinctions fondamentales dans la conception du contribuable entre l'aristocratie et les paysans. Ainsi, les impôts directs se composent à la fin du XVIII^e siècle de « *la taille, la capitation, le vingtième et la corvée de grands chemins. La taille portée exclusivement sur les roturiers. (...) Le roi fixait ce que devait payer chaque collectivité locale et c'était à la localité, la paroisse par exemple, d'en répartir la charge sur les habitants* »³⁴. Ce système devient fortement injuste et de plus en plus honni par la population, d'autant plus que le prélèvement s'effectue selon le système de la ferme. En effet, les fermiers prélèvent souvent plus que ce que la royauté demande et chargent les habitants eux-mêmes d'aller chercher les sommes demandées à tour de rôle. Paradoxalement, l'impôt s'alourdit autant à cause de la guerre que de la paix ; car « *si la guerre se paie, la paix, elle aussi, s'achète. Malgré tout, cette dernière reste financièrement plus abordable et peut présenter un choix stratégique valable* ».³⁵ Mais, le prix de la royauté et son mode de prélèvement n'amènent pas forcément la paix et rendent le quotidien insupportable.

Au fur et à mesure, de nouvelles idées naissent directement en réponse à l'absolutisme royal, et sans forcément établir de liens théoriques entre elles : des idées de liberté, d'égalité entre les hommes, d'économie libérale, de monarchie constitutionnelle. La situation se dégrade de plus en plus au XVIII^e siècle ; la royauté se devait de réagir, mais toutes ses tentatives échouent. Les Parlements³⁶ se lèvent contre l'autorité de Louis XV et contestent la création de nouveaux impôts appelant la contribution des nobles. Les privilégiés ne veulent pas changer. D'ailleurs, pourquoi feraient-ils tant qu'un tel système d'inégalité en leur

³³ L'ordonnance du 2 novembre 1439, « sanction sur l'établissement d'une force militaire permanente à cheval, et la répression des vexations des gens de guerre », in ISAMBERT François-André, *Recueil général des anciennes lois françaises* (1438-1461), tome 9, Paris, Belin – Le Prieur et Verdier, 1825.

³⁴ KLOTZ Gérard, « Réformes, physiocratie et statistique : le cas Lavoisier », pp. 125-139, in Servet Jean-Michel, *Idées économiques sous la Révolution 1789-1794*, 1979, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, p. 126.

³⁵ HAMON Philippe, *L'argent du roi, les finances sous François I^{er}*, Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 1994, p. 63.

³⁶ Cette opposition des Parlements à l'autorité se perçoit aussi dans les luttes entre ces derniers et les intendants: « Si l'intendant s'attire des inimitiés en plaçant la communauté sous sa tutelle, il rencontre aussi les plus vives résistances de la part des cours souveraines qui ont depuis longtemps l'habitude de considérer le commissaire départi comme un tyran », GALLINATO Bernard, *Les corporations à Bordeaux à la fin de l'Ancien Régime, vie et mort d'un mode d'organisation du travail*, Bordeaux, Presses Universitaires de Bordeaux, 1992, p. 341.

faveur tient ? Irrémédiablement, un système fiscal avant d'être équitable ou efficace, répond aux attentes des groupes dominants. La fiscalité crée aussi une forme de clientélisme.

Le déficit public se creuse de plus en plus, et l'impasse fiscale appelle la convocation des États Généraux pour 1789. La lecture des cahiers de doléances « *confirme dans l'impression que le problème de la fiscalité avait été vraiment sous l'Ancien Régime quelque chose de crucial, presque existentiel* »³⁷. Il y a plus que l'imposition dans la fiscalité, il y a un système social dans sa totalité³⁸.

La Révolution fait basculer la société française dans une nouvelle période d'imposition. Les privilèges, abolis dans la nuit du 4 août 1789, symbolisent une révolution riche en décisions fiscales et économiques. Ces dernières nourrissent une envie populaire d'établir un système d'égalité entre les citoyens face à l'impôt, avec notamment la suppression des taxes indirectes. Celles-ci seront rétablies pour des questions financières par le Directoire. Néanmoins, dans cette envie d'égalité citoyenne, la Révolution met aussi en place la neutralité territoriale avec la création des départements. Finalement, la Révolution « *introduit un nouveau venu dans le grand débat entre le roi, les privilégiés et les bourgeoisies urbaines : c'est, tout simplement, le peuple* »³⁹ qui ne quitte plus la scène politique jusqu'à nos jours bien que les régimes successifs essaient d'en limiter l'impact.

Ces périodes historiques⁴⁰ font écho à l'époque contemporaine qui débute dès le XIX^e siècle, même si le temps actuel paraît plus riche pour traiter de la naissance de l'État

³⁷ HINCKER François, *Les Français devant l'impôt sous l'Ancien Régime*, Paris, Flammarion, 1971, p.104.

³⁸ « En toutes périodes, les propositions et les décisions en matière fiscale mobilisent une augmentation de caractère politique (la justification de l'ampleur et de la nature des dépenses publiques) ; de caractère social (la justification de l'équité de la charge fiscale, parfois celle de la fonction redistributive de la fiscalité) ; de caractère technique (l'application des implications de tels choix quant à la rapidité du recouvrement et son acceptabilité psychologique par le contribuable) ». HINCKER François, « L'idéologie économique à l'œuvre dans les débats et les décisions concernant la fiscalité pendant la Révolution (1789-1799) ». pp. 355-365, in *État, finances et économie pendant la Révolution française*, colloque tenu à Bercy les 12, 13, 14 octobre 1989, à l'occasion du Bicentenaire de la Révolution française, Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 1991, p. 355.

³⁹ FURET François et RICHET Denis, *La Révolution française*, Hachette, coll. Pluriel, 1963, p. 27.

⁴⁰ Cela évoque toujours la difficulté de choisir les périodes appropriées pour une telle démonstration : « Comment aborder vingt-cinq siècles d'histoire juridique ? Il faut prendre un parti, il faut choisir une optique – une façon de voir. À vrai dire, tout au long de cette évolution, des débuts de la République romaine jusqu'à nos jours, ce sont au fond les mêmes questions qui se posent. Identité des questions, au-delà l'extrême diversité des réponses. Comment des hommes qui vivent ensemble s'organisent-ils

décentralisé. Le XIX^e siècle marque cependant par ses révolutions et l'évolution de son débat fiscal sur la progressivité, la justice fiscale, les douanes ou encore l'impôt sur le revenu, une époque annonciatrice de discussions futures. Cette époque amène à la question sur la répartition des compétences entre les autorités nationales et locales ; même si cette répartition devient plus éclatante au XX^e siècle. Cette question entrecroise de nombreuses réflexions, décisions et débats actuels, il est possible de citer à titre d'exemple : la clause générale de compétence⁴¹ contestée, c'est-à-dire la liberté d'initiative territoriale remise en cause ; les collectivités territoriales qui réclament une autonomie fiscale ; le rapport entre l'État et les collectivités devient de plus en plus frontal ; le vieillissement d'un système fiscal qui n'arrive pas à se réformer ; les autorités qui refusent d'intégrer la sphère civile aux institutions pour délibérer à égalité avec la sphère politique ; l'État qui s'endette de plus en plus ; les classes sociales qui ne se mélangent que difficilement ; et ce désir d'égalité toujours présent qui se dirige vers de nouvelles frontières. En effet, ce désir se déplace de la frontière des droits de l'Homme vers celle du droit de l'environnement⁴², un homme qui ne peut avoir sa place que s'il respecte ce qui l'entoure. Ce déplacement commence à avoir des répercussions importantes sur la fiscalité⁴³ et bouleverse son paradigme. Il rend compte à la fois de la localité concrète de la nature et du mondialisme de la société de consommation. Une nouvelle ère se dessine faite du paradoxe de vouloir le proche et de penser à la planète. L'État cherche à faire face à toutes ces mutations. Il se situe devant l'obligation technique, face aux charges à gérer, de donner plus d'autonomie à la localité tout en garantissant l'unité de la nation.

les uns par rapport aux autres : d'abord dans le cadre premier de leurs familles, puis dans celui de la société politique, cité ou État ? Comment se répartissent-ils entre eux les pouvoirs, les fonctions sociales, les richesses matérielles, les charges, les devoirs ? Questions d'organisation, question de répartition : c'est le droit qui permet de donner réponse à ces questions », CARBASSE Jean-Marie, *Introduction historique au droit*, Paris, PUF, 2001, p. 12.

⁴¹ Principe suivant lequel une collectivité locale peut avoir des initiatives sur l'ensemble des sujets qui touche le territoire qu'elle administre. Ce principe trouverait sa naissance dans la fin du XIX^e siècle avec l'article 61-1 de la loi du 5 avril 1884 qui reconnaît la participation des collectivités d'intérêt général et reconnaissant par-là l'action public local.

⁴² « Le terme d' « *environnement* » est nouveau dans de nombreuses langues, du moins tel qu'on le définit aujourd'hui. Le verbe français « environner » est apparu au XVII^e siècle, mais ce n'est que depuis le début des années 1960 que l'on utilise de façon régulière le nom qui en dérive. Dans d'autres langues, de nouveaux mots ont été créés à la même époque pour exprimer ce concept : « *umwelt* » en allemand, « *milieu* » en néerlandais, « *médio ambiente* » en espagnol, « *meio ambiente* » en portugais, « *al.biah* » en arabe. Ces innovations indiquent que la dégradation de l'environnement n'est connue dans différents pays que depuis quelques décades seulement », KISS Alexandre et BEURIER Jean-Pierre, *Droit international de l'environnement*, 3^e édition, Paris, Pedone, 2004, p. 11.

⁴³ « Des taxes à finalité incitative, qui visent à donner aux acteurs un signal de long terme sur les coûts environnementaux. Leur produit n'est pour l'essentiel pas réaffecté. Pour autant, c'est l'optimisation de la politique environnementale qui est recherchée, et non le rendement fiscal », BUREAU Dominique et HOURCADE Jean-Charles, « Les dividendes économiques d'une réforme fiscale écologique », pp. 41-82, in Bureau Dominique, Godard Olivier, Hourcade Jean-Charles, Henry Claude, Lipietz Alain (rapport), *Fiscalité de l'environnement*, Paris, La documentation française, 1998, p. 45.

D'où cette problématique, *comment un État peut-il respecter la pluralité des territoires, les libertés locales et l'autonomie financière des collectivités territoriales, et appliquer une règle d'unité commune et admise à travers le principe d'une imposition nationale sans créer des volontés majoritaires d'indépendance et de séparatisme ?*

C'est sûrement la mutation de l'État dans sa globalité qui devient impérative, ainsi que son adaptation.

D – Sources, méthode et plan.

La naissance de l'État et de la fiscalité donnent lieu à une recherche abondante pour partie consacrée à l'œuvre conduite en ce domaine par les grands capétiens : Philippe Auguste, Saint-Louis, Philippe le Bel, Charles VII, Louis XI, François I^{er}, Louis XIII, surtout avec l'œuvre de son ministre Richelieu, Louis XIV et là aussi son ministre Colbert, Louis XV, non pas tant pour son œuvre fiscale, mais pour la crise des Parlements, Louis XVI qui amène aux États Généraux de 1789. Certaines régences sont importantes telles que celle des Beaujeu, dont des travaux de recherche ont été menés par Jean-François Lassalmonie⁴⁴.

Les actes accomplis pour chaque époque semblent surtout accessibles par les recherches d'historiens. Les travaux sont nombreux et riches de réflexions, il s'y trouve autant de thèses, que d'articles ou d'ouvrages de professeurs. Parmi les plus célèbres, l'ouvrage d'Albert Rigaudière *Penser et construire l'État dans la France du Moyen-âge (XIII^e-XV^e siècle)*⁴⁵ permet d'approfondir la problématique de la fiscalité et de bien comprendre les liens qui unissent l'établissement d'une fiscalité permanente et la guerre. L'œuvre aussi de Jean Favier, autant dans sa diversité que dans la précision de ses réflexions permet non

⁴⁴ « Les finances de la monarchie française sous le gouvernement des Beaujeu, 1483-1491 », pp. 3-41, in *Etudes et Documents*, tome VI, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 1994.

⁴⁵ Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 2003.

seulement d'approfondir la question fiscale, mais aussi de la synthétiser et de comprendre le mouvement du prélèvement⁴⁶.

Sans forcément pouvoir être exhaustif sur l'ensemble des recherches utilisées, il semble important de préciser l'ouvrage introductif, mais là aussi résumant bien la période et les enjeux du Moyen-âge, de Jean-Louis Mestre, *Introduction historique au droit administratif français*⁴⁷. Cet ouvrage montre surtout l'apport du régime seigneurial et des droits savants, romain et canonique dans le dispositif administratif qui se met en place du XI^e siècle jusqu'à la fin de l'Ancien Régime⁴⁸. Mais, l'œuvre de Jean-Louis Mestre, demeure aussi une réflexion riche sur l'ensemble du droit administratif, y compris sur la Révolution et les crises des Parlements lorsqu'il montre notamment comment : « *Les interventions des juges, même de ceux qui allaient être élus par les citoyens actifs, sont apparues redoutables, comme celles des Parlements qui avaient fragilisé une monarchie qui semblait puissante* »⁴⁹. Cette analyse signifie surtout qu'un système politique peut être fragilisé par ceux-là mêmes qu'il privilégie. Mais, nombre de ses œuvres, sans forcément toujours être citées, marquent des points d'appui à partir desquels une recherche a pu se développer.

De l'époque de la Révolution, il faut retenir évidemment les travaux de François Furet, et de son livre *Penser la Révolution française*⁵⁰, qui dans une ligne assez proche de ce lien entre l'histoire et l'époque contemporaine, permet de comprendre ce que la société actuelle a conservé de la Révolution, et en quoi il devient possible d'affirmer qu'elle reste toujours en gestation. Face aux difficultés économiques, l'époque présente de nombreux points communs avec la Révolution comme le fait, par exemple, qu'aucune des solutions proposées ne semble viable. À ce titre, l'œuvre de Jacques Godechot, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*⁵¹, retrace les aspects historiques, politiques et financiers de cette période. La conclusion amène une réflexion de premier plan sur les permanences des faits historiques et sur la mutation d'une société d'ordre en une société de classe. Ces deux auteurs constituent un socle à partir duquel d'autres lectures et

⁴⁶ Il est possible de citer au moins deux ouvrages de Jean FAVIER : *Finance et fiscalité au bas Moyen-âge*, Paris, CDU-SEDES, 1971 ; et *De l'or et des épices, naissance de l'homme d'affaires au Moyen-âge*, Paris, Pluriel Histoire / Librairie Arthème fayard, 1987.

⁴⁷ Paris, PUF, 1985.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 16.

⁴⁹ « Administration, justice et droit administratif », pp. 61-75, in *Annales historiques de la Révolution française*, volume 328, N°1, Année 2002, p. 73.

⁵⁰ Paris, Folio histoire, Gallimard, 1978.

⁵¹ Paris, PUF, 1985.

découvertes de recherche ont pu être développées : Albert Soboul⁵² ou encore François Hincker⁵³. La Révolution française ouvre directement sur l'époque contemporaine. Non que le XIX^e siècle et le XX^e siècle ne soient pas importants, il n'y a juste qu'à penser à la mise en place de l'impôt sur le revenu ou à la création de la TVA avec l'ouvrage de Maurice Lauré⁵⁴; mais dans le cadre d'une réflexion sur la raison fiscale et l'État, le constat demeure qu'à la sortie de la Révolution, les grands axes du monde contemporain sont tracés et les fondements acquis.

La deuxième moitié du XX^e siècle commence à renouveler ces acquis. La naissance de la problématique environnementale, en germe dans les réflexions anthropologiques de Claude Lévi-Strauss⁵⁵, ou encore d'Alexandre Kiss⁵⁶, les remettent en cause. En effet, Kiss évoque notamment le rapprochement entre droit de l'homme et droit de l'environnement pour arriver à terme vers leur synthèse.

Ces réflexions amènent directement dans des ouvrages plus contemporains, nombreux et foisonnants sur la crise financière, la mutation fiscale, le vieillissement des impôts locaux (en particulier), une démocratie représentative de plus en plus critiquée⁵⁷ et l'arrivée de la participation citoyenne. De toutes ces études certains auteurs ont retenu plus particulièrement l'attention. D'abord, l'œuvre d'Alain Guengant, d'une bibliographie riche, son ouvrage avec Yves Le Meur, *Optimiser les finances publiques locales*⁵⁸, résume bien le débat actuel. Il développe la question délicate de la relation entre les collectivités territoriales et l'État. La réflexion d'Alain Guengant demeure un carrefour d'idées. Il fixe bien les connaissances acquises et il montre notamment la nécessaire diversité des collectivités locales⁵⁹. De ce fait, deux autres professeurs qui évoquent le monde contemporain ont fourni des axes à partir desquels la recherche put s'orienter : les ouvrages classiques de Michel Bouvier et les travaux du professeur Robert Hertzog, notamment sur la dette⁶⁰. Les ouvrages

⁵² *Comprendre la Révolution, problèmes politiques de la Révolution française*, Paris, Maspero 1981.

⁵³ *Les Français devant l'impôt sous l'Ancien Régime*, Paris, Flammarion, 1971.

⁵⁴ *Taxe sur la valeur ajoutée*, Paris, Librairie du recueil Sirey, 1953.

⁵⁵ À titre d'exemple, il est possible de citer l'article utilisé à la fin de la thèse, mais l'œuvre de Lévi-Strauss est foisonnante et à découvrir continuellement : LÉVI-STRAUSS Claude, Chapitre XXII : « Réflexion sur la liberté », pp. 371-382, in Lévi-Strauss Claude, *Le Regard éloigné*, Paris, Plon, 1983.

⁵⁶ *L'écologie et la loi, statut juridique de l'environnement*, l'Harmattan, 1989.

⁵⁷ ROBBE François, « Démocratie représentative et participative », pp. 11-32, in ROBBE François (sous la direction de), *La démocratie participative*, Paris, l'Harmattan, 2007.

⁵⁸ Paris, Le Moniteur, 2009.

⁵⁹ *Équité territoriale et inégalités, rôle de la DGF dans la réduction des inégalités financières entre communes*, Paris, LITEC, 1983.

⁶⁰ HERTZOG Robert (sous la direction de), *La dette publique en France*, Paris, Économica, 1990.

de Michel Bouvier *Les finances locales*⁶¹ et *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*⁶² souvent présentés comme des livres manuels d'enseignement, vont beaucoup plus loin que des livres d'enseignement classique. Certes, ils contiennent des chapitres de connaissance à acquérir. Mais à la différence des ouvrages d'enseignement, ils développent une réflexion sur le système fiscal et affirment une ligne méthodologique intéressante, notamment en évoquant la nécessité d'étudier le système socio-politique dans son ensemble. Michel Bouvier n'hésite pas à établir des parallèles avec des époques historiques antérieures lorsqu'il écrit :

Peut-on estimer qu'est en train de se produire une sorte de dérive vers un nouveau Moyen-âge fiscal, avec une extrême diversité de prélèvements associée à d'innombrables différences de statut.⁶³

Le lien entre histoire et monde contemporain apparaît de plus en plus fondamental pour entendre la fiscalité et l'époque actuelle. D'ailleurs, l'histoire reste au cœur de l'ouvrage de Nicolas Delalande⁶⁴ qui évoque les débats autour de l'impôt au XIX^e siècle. L'héritage de la Révolution se présente comme constant dans ce siècle et va développer des combats politiques ayant toujours en toile de fond la paix et la justice fiscales souhaitées. La fiscalité développe aussi un marqueur de citoyenneté. Le lien entre la fiscalité et la citoyenneté, comme il l'a été étudié par Renaud Carrier, sur son application durant le début du XIX^e siècle, demeure exemplaire de la mise en place d'un filtre à la démocratie. Seuls ceux qui payaient certains impôts pouvaient être éligibles ou électeurs. La fiscalité devient aussi une pratique pour trier les bons citoyens de la « *vil multitude* »⁶⁵, suivant l'expression d'Adolphe Thiers.

Bien sûr, des ouvrages plus classiques ont alimenté la réflexion et demeurent à l'origine de ce travail : *Le discours sur la première décade de Tite-Live* de Machiavel avec une réflexion forte, et à contre-courant, sur le fait que l'argent ne serait pas le nerf de la guerre, et qu'au contraire, le nerf de la guerre et des conquêtes se situent dans le fait d'avoir de bons

⁶¹ 9^e édition, Paris, LGDJ, 2004.

⁶² Paris, LGDJ, 2008.

⁶³ *Ibid.*, p. 238.

⁶⁴ *Les batailles de l'impôt, consentement et résistance de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 2011.

⁶⁵ CARRIER Renaud, « Citoyenneté politique, citoyenneté fiscale, d'une révolution à l'autre (1789-1850) », pp.199-211, in (sous la direction de), *Invention et réinvention de la citoyenneté*, Acte du colloque international de Pau, Université Pau et Pays de l'Adour, Pau, les éditions Joëlle Sampy, 2000, p. 201.

soldats, *L'Esprit des lois* de Montesquieu et notamment ses chapitres consacrés à l'impôt, ou encore *L'Ancien Régime et la Révolution* d'Alexis de Tocqueville, ouvrage classique, reste une source continue de réflexions, souvent discutée par les chercheurs en histoire. Enfin, les travaux en droit des auteurs classiques, mais incontournables, lorsque l'étude porte sur l'État tels que Léon Duguit⁶⁶, Georges Jellinek⁶⁷ ou encore Raymond Carré de Malberg⁶⁸. Léon Duguit remet notamment en cause l'idée de souveraineté attachée à l'État, au regard des compétences de gestion que demandent les services publics.

Autres sources présentes : les anciennes lois avec la citation des textes d'époque pour rendre la lecture plus proche de l'acte juridique⁶⁹. Il en va de même avec les lois plus contemporaines qui sont utilisées dans le cadre de ce travail.

Mais, l'ouvrage qui sans contexte a donné le fil conducteur à cette réflexion et qui se place en exergue de cette étude, reste incontestablement *La dîme royale* de Vauban. En effet, l'auteur décrit dans un langage simple et clair, bien sûr en ancien français, les fondements sûrement permanents de la fiscalité d'un État, évoquant la dîme royale : « *que tout privilège qui tend à l'exemption de cette contribution, est injuste et abusif, et ne peut ni ne doit prévaloir au préjudice du public* »⁷⁰.

En résumé, ce travail ne se lit pas comme un registre ou un inventaire, ni comme un récit historique ou une chronologie, mais comme une étude d'histoire du droit sur la fondation politique de la fiscalité dans un État décentralisé contemporain, présupposant une logique de fonctionnement indépendante et distincte de l'État central. De ce fait, la méthode retenue s'inspire fortement des Annales en allant de *l'histoire du droit à l'actualité du droit*.

En quoi l'histoire de France porte-t-elle en germe la naissance de l'État décentralisé ? Pour le comprendre, la fiscalité, symbole de sa souveraineté, doit être un fil conducteur sûr.

⁶⁶ *Les transformations du droit public*, 1913, Paris, Librairie Armand Colin.

⁶⁷ *L'État moderne et son droit, théorie générale de l'État*, Tome 1 et 2, Paris, éditions Panthéon Assa, LGDJ diffuseur, 2005.

⁶⁸ *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris, Dalloz, 2004.

⁶⁹ ISAMBERT François-André, *Recueil général des anciennes lois françaises*, Paris, Belin – Le Prieur et Verdier, 1825, ou encore FUZIER-HERMAN, *Répertoire général Alphabétique du droit français*, Paris, Librairie de la société du recueil général des lois et des arrêts, L. Larose, 1899.

⁷⁰ *La dîme royale (1706)*, Paris, imprimerie nationale édition, 1992, p. 73.

L'étude présuppose ainsi une continuité de l'histoire. Elle n'apparaîtra pas dans cette étude divisée. En effet, « *l'histoire ne devrait pas être compartimentée (...). La causalité historique a nécessairement deux aspects : les causes situationnelles (ou structurelles) et les causes directes (ou conjoncturelles)* »⁷¹. Ainsi, comme a pu l'affirmer le conseiller d'État Christian Vigouroux lors de la journée d'étude le 22 juin 2010, *Écrire l'histoire de l'administration et de son droit aujourd'hui* à l'Université Montesquieu – Bordeaux IV, le Conseil d'État dans ses rendus « *écrit son histoire pour se refonder* ». Cela signifie surtout que l'histoire se réécrit continuellement et qu'il y a constamment cet aller-retour entre le passé et l'actualité⁷².

Fernand Braudel écrit que la préhistoire, c'est déjà de l'histoire, car l'histoire marque une continuité de l'humain⁷³. Cette dernière permet de comprendre la pluralité de la France et la nécessité de la prendre en compte dans son fonctionnement politique. Ainsi, « *la France aura vécu sans fin, elle vit encore entre le pluriel et le singulier, écrit toujours Braudel, son pluriel, sa diversité vivace comme le chiendent ; son singulier, sa tendance à l'unité à la spontanéité et volonté réfléchie – mais pas seulement volonté* »⁷⁴. Le choix de l'unité historique a pour objectif de rendre compte du lien entre la pluralité d'un territoire et l'unicité du pouvoir. De ce fait, il y a la nécessité de garder unies l'histoire sociale et l'histoire politique, car « *il n'y a pas d'histoire économique et sociale. Il y a l'histoire tout court, dans son Unité*⁷⁵. *L'histoire qui est sociale tout entière, par définition* »⁷⁶. À partir de cette définition, comprendre la place du droit dans les relations sociales⁷⁷ se présente comme cruciale.

⁷¹ BONNEY Richard, « Guerre, fiscalité et activité d'État en France (1500-1660) : quelques remarques préliminaires sur les possibilités de recherche », pp.193-201, in Genet J. Ph. et Le Mené M., *Genèse de l'État moderne, prélèvement et redistribution*, (Fontevraud 1984), Paris, éditions du CNRS, 1987, p. 200.

⁷² « Mais le passé ce n'est pas seulement ce qui est derrière nous, ce qui est révolu. C'est aussi quelque chose qui est en nous, le passé c'est encore les racines d'un arbre immense, dont le présent et l'avenir pourraient être figurés comme le tronc et les branches. (...) Le passé est un fleuve qui coule en continu. Son apparence change suivant l'endroit où l'on se place le long de son cours. Mais c'est toujours la même eau, qui coule sans fin », LECA Antoine, *Institutions publiques françaises*, Marseille, Librairie de l'Université de Aix-en-Provence et Presses Universitaire de Marseille, 1994, p. 9 et 10.

⁷³ « Ne dites pas que la Préhistoire n'est pas de l'histoire, ne dites pas que la Gaule n'existe pas avant la Gaule, ou que la France n'existe pas avant la France, que l'une et l'autre ne s'expliquent pas, en plus de leurs traits, par les millénaires antérieurs à la conquête romaine », BRAUDEL Fernand, *L'identité française*, 1990, Paris, Flammarion, p. 391.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 121.

⁷⁵ Dans le texte original, Lucien Febvre met unité avec un « U » majuscule pour bien marqué l'importance du regard qu'il pose sur l'histoire. Il était donc important de le conserver ainsi dans le texte de ce travail.

⁷⁶ FEBVRE Lucien, *Combats pour l'histoire*, Paris, Armand Colin, 1992, p. 20.

⁷⁷ « La compréhension du rôle constitutif du droit dans les relations sociales est souvent cruciale non seulement pour caractériser les sociétés mais pour rendre compte des changements sociaux,

Les interrogations qui font chercher des réponses dans l'histoire demeurent des préoccupations contemporaines. C'est pourquoi, l'hypothèse se construit autour de cette volonté de pouvoir trouver dans l'histoire des institutions, de la société française et aussi des penseurs, des réponses aux difficultés que connaît la société française de nos jours.

Finalement, « *l'histoire est [bien] fille de notre temps* »⁷⁸. Les certitudes représentent donc la mort de la connaissance ; et au contraire, le doute et la réflexion nourrissent continuellement des pensées contemporaines, permettant de mieux percevoir l'objet d'analyse. Aller de l'histoire du droit à l'actualité du droit, c'est déduire les structures⁷⁹ des institutions et trouver des formes pérennes, non pas qu'elles soient certaines, mais toujours réinterrogées, elles permettent de mieux appréhender le quotidien. En effet, « *l'histoire n'est pas une science dont les instruments soient parfaits ; elle n'atteint que rarement la certitude ; mais sa méthode est exacte, en ce sens qu'un de ses premiers principes est de ne point présenter comme sûrs des résultats douteux et qu'elle procède, dans la poursuite du vrai* »⁸⁰. En définitive, l'histoire demeure un dialogue entre hier et nos temps présents, elle devient ce mythe moderne⁸¹, qui permet de retrouver une unité politique. À travers l'histoire et son étude, la construction d'une unité contemporain se dégage par ce mouvement incessant de réflexions entre le passé et l'actualité pour donner du sens à l'avenir.

majeurs », GORDON Robert W., « Histoire critique du droit », pp. 19-98, in *Ecrire l'histoire du droit*, Paris, l'Harmattan, 2005, p. 76.

⁷⁸ « L'histoire se trouve, aujourd'hui, devant des responsabilités redoutables, mais aussi exaltantes. Sans doute parce qu'elle n'a jamais cessé, dans son être et dans ses changements, de dépendre de conditions sociales concrètes. « L'histoire est fille de son temps ». Son inquiétude et donc l'inquiétude même qui pèse sur nos cœurs et nos esprits. Et si ses méthodes, ses programmes, ses réponses les plus serrées et les plus sûrs hier, si ses conceptions craquent tous à la fois, c'est sous le poids de nos réflexions, de notre travail et, plus encore de nos expériences vécues », BRAUDEL Fernand, *Ecrire l'histoire*, Paris, Flammarion, 1969, p. 15.

⁷⁹ « (...) l'analyse structurale ne récuse pas l'histoire. Bien au contraire, elle lui concède une place de premier plan : celle qui revient de droit à la contingence irréductible sans laquelle on ne pourrait même pas concevoir la nécessité », LÉVI-STRAUSS Claude, *Du miel aux cendres*, Paris, Plon, 1966, p. 408.

⁸⁰ BLOCH Marc, *Faire l'histoire* (1922), pp. 317-515, in BLOCH Marc, *L'histoire, la guerre, la résistance*, Quarto-Gallimard, 2006, p. 324.

⁸¹ « Ainsi l'histoire est aux sociétés politiques ce que le mythe est aux communautés rurales ; comme on dit le mythe, on raconte l'histoire, assurant par le mot, la vie des choses. Mais, on répète le mythe, alors qu'on rappelle seulement l'histoire. On comprend mieux alors la vocation politique de l'histoire, et pourquoi l'histoire est restée si longtemps attachée aux sujets politiques, aux versions des guerres et des conquêtes : depuis les premiers récits pharaoniques jusqu'au XX^e siècle, pendant plusieurs millénaires. (...) L'histoire serait substituée à la fable pour devenir très exactement le mythe du monde moderne », ARIÈS Philippe, *Le temps de l'histoire*, Paris, Seuil, 1986, p. 89.

D'où la nécessité pour bien entendre la mutation de l'État central vers un État décentralisé, de comprendre que la mutation démocratique étatique se déplace d'une décentralisation territoriale vers une décentralisation politique, c'est-à-dire que le pouvoir devient un partage et une œuvre commune entre la sphère politique et la sphère civile. Cette définition de l'État se situe en germe dans l'histoire fiscale, dans la mesure où la fiscalité demeure l'expression d'un pouvoir régalien dont le contrôle et le partage fixent bien la distribution des pouvoirs politiques. La mutation démocratique retrace l'histoire de l'homme confronté à une autorité qui cherche à centraliser les décisions politiques, économiques et sociales. Cette mutation demeure la quête de l'indépendance des hommes mettant fin aux privilèges, et ensuite en tant que citoyen participant aux institutions pour contrôler le mandat électif. C'est pourquoi bien plus qu'à reformuler la fiscalité, il demeure important d'en étudier la raison fiscale, c'est-à-dire la logique politique qui se cache derrière cet acte d'imposer, d'abord dans l'ancienne France allant du X^e siècle à la Révolution française (Première Partie), ensuite dans la France contemporaine pour comprendre la naissance de l'État décentralisé (Deuxième Partie).

Première partie

La raison fiscale de l'ancienne France

D'un principe simple en apparence, obtenir légalement un service ou de l'argent de sa population et sur son territoire, les impôts révèlent au contraire des rapports fortement complexes. Dès le X^e siècle, les fiscalités marquent l'affirmation des différentes autorités territoriales. Par la suite, chaque réforme est le résultat d'un rapport de force qui vise à l'affirmation lente et progressive du roi. La gestion des multiples fiscalités se concentre alors à mesure que le pouvoir central et le territoire du royaume de France se dessinent. De ces multiples logiques, il semble alors possible de parler de la fiscalité comme d'un processus unique qui vise à fournir des moyens financiers ou humains aux différents pouvoirs légaux, où le grand ordonnateur serait le roi. Mais cette logique a pris du temps à se mettre en place et s'étale sur plusieurs siècles.

La guerre structure l'impôt ; et ce dernier finance la guerre. De cette relation largement admise, l'autorité royale justifie des impositions de plus en plus régulières. Mais, cette logique se révèle vite insuffisante aux desseins royaux qui demandent la mise en place de prélèvements permanents. Les autorités cherchent à centraliser la décision fiscale. Non seulement, le centre façonnerait la fiscalité, mais avec elle le territoire et son unité. La raison fiscale de l'ancienne France devient, avec la durée, un argumentaire du pouvoir étatique naissant.

De là, surgissent les forces et les fragilités d'un pouvoir de plus en plus structuré, construisant un État, une administration et une nation, mais au prix d'une fiscalité injustement répartie, lourde et sans concession pour le « *peuple* » ; le pouvoir oublie alors cette composante essentielle de l'État. Ainsi, avec la prise en considération du peuple comme force sociale, apparaît peut-être la première forme de décentralisation politique qui ouvre les temps contemporains ? Ou peut-être cette fiscalité contre laquelle le peuple se révolte dévoile que dans la structure politique française entre le centre et les provinces, mais aussi dans les provinces elles-mêmes, existe déjà les soubresauts des deux décentralisations, celle vis-à-vis des provinces et celle vis-à-vis du peuple ? D'où l'important pour mieux comprendre ces différentes relations de pouvoir, est de s'intéresser d'abord à la politique fiscale proprement dite de l'ancienne France (Titre 1) avant de pouvoir aborder ensuite le développement de la politique territoriale dans la mesure où toute politique fiscale développe une dimension sociopolitique du territoire (Titre 2).

TITRE I

La politique fiscale

L'histoire de la perception des impôts reste l'histoire d'un combat, celui d'un rapport de force entre des puissants, des seigneurs ou des privilégiés, d'un côté, et de l'autre, de l'immense population qui s'étend du bourgeois au paysan, soumise dans sa plus grande diversité, et qui souhaite qu'enfin l'équité fiscale soit une réalité⁸². Cette population souhaite l'équité tant que le système en place ne la favorise pas. En effet, la fiscalité apprend que le fondement des prélèvements n'est pas la volonté d'établir une égalité entre les citoyens, ni même *a fortiori* d'avoir un impôt rentable, mais la priorité est apparue, quelles que soient les époques, dans la conservation des privilèges acquis. La fiscalité se construit par l'intermédiaire d'un discours dominant porté par une catégorie sociale ; et dans la mesure où cette catégorie gouverne, aucune réforme qui bouleverserait l'ordre établi ne peut passer ; Machault et Turgot en feront l'expérience.

Néanmoins, le Moyen-âge, l'Ancien Régime comme la Révolution de 1789 se caractérisent comme des époques où la guerre⁸³ va peser lourdement dans les finances des autorités. Il faudra aller chercher l'impôt, et en justifier la levée permanente. L'Église, exonérée de charges fiscales et recevant la dîme ecclésiastique, est regardée de près par les princes qui lui demandent souvent les moyens pour financer la guerre et les déficits jusqu'à la saisie de ses biens sous la Révolution. Car les « *rois et [les] princes poussaient à son observation, parce qu'ils voyaient en [l'Église] tantôt une sauvegarde contre de redoutables accaparements, tantôt un moyen d'extorsions fiscales* »⁸⁴. Le droit d'imposer se construit ainsi comme un droit régalien et s'affirme aussi comme le droit à la contrainte. Pourtant, ce n'est pas l'impôt qui devient permanent, mais son renouvellement. Même dans les périodes

⁸² Jean-Jacques Rousseau écrit dans son *Discours sur l'économie politique*, (pp. 239-278, in Rousseau, *Du contrat social – écrits politique*, Paris, nrf, Bibliothèque de la pléiade, Gallimard, 1964, p. 273) : « Si l'on combine avec soin toutes les choses, on trouvera que pour répartir les taxes d'une manière équitable et vraiment proportionnelle, l'imposition n'en doit pas être faite seulement en raison des biens des contribuables, mais en raison composée de la différence de leurs conditions et du superflu de leur bien. Opération très importante et très difficile que font tous les jours de multitudes de commis honnêtes gens et qui savent l'arithmétique, mais dont les Platons et les Montesquieux n'eussent osé se charger qu'en tremblant et en demandant au ciel des lumières et de l'intégrité ».

⁸³ « La guerre est endémique et même les trêves reçoivent le joli nom d'abstinence de guerre », BEAUNE Colette, « Les lois de la guerre à la fin du Moyen-âge », pp. 109-112, in Charnu Pierre, *Les Fondements de la paix, des origines au début du XVIII^e siècle*, Paris, PUF, 1993, p. 109.

⁸⁴ BLOCH Marc, *La société féodale*, Paris, Albin Michel, 1968 et 1994, p. 297.

d'absolutisme, l'impôt est demandé, approuvé et voté. Cela ne signifie pas que les Parlements aient le droit de le refuser, mais cela signifie que symboliquement l'impôt permanent n'existe pas. Ce constat se vérifie autant sous la monarchie que dans les premiers pas de la République.

Cela signifie aussi que, quelle que soit l'époque, le pouvoir se place aussi dans une logique de renouvellement constant de son autorité, d'où la volonté d'accentuer la centralisation des décisions. Cette demande demeure continue même face aux difficultés de gestion que cette centralisation décisionnelle provoque. De ce fait, le peuple aussi est souvent écarté du pouvoir. Pourtant, il reste la condition pour que l'État existe. Résister à l'impôt, l'accepter ou le révolutionner demeure l'acte fondateur de l'État ; d'où la nécessité de raconter cette histoire pour saisir comment l'État va naître et comment la fiscalité se concevra comme l'un de ses piliers. Le peuple accepte généralement les impôts, mais il peut aussi les refuser provoquant une mutation du pouvoir et une confrontation des prétendants à ce dernier. En conséquence, étudier la politique fiscale de l'État renvoie à analyser ses objectifs à travers l'histoire de l'ancienne France (chapitre 1) afin d'en comprendre les résultats mitigés (chapitre 2).

Chapitre 1

Les objectifs de l'État

À l'origine, une explication populaire affirme que si les sujets paient un impôt à leur seigneur, c'est pour se protéger contre les agressions et les pillages. Cette explication qui balance entre *vérité* et *romance* montre surtout que l'impôt se présente comme un des premiers facteurs de stabilité d'un territoire. Il crée la ressource d'une administration quotidienne, hiérarchise les relations entre les personnes et marque l'ordre de la société. En ce sens, si l'impôt devient un devoir lorsque les populations légitiment l'autorité qui les fiscalise, il demeure surtout une *obligation consentie*. Pourtant, la permanence de l'impôt n'existe pas puisque l'impôt doit être renouvelé constamment comme si tout pouvoir était en suspens. En effet, l'histoire de la fiscalité de l'ancienne France se décompose en trois temps : d'abord, construire la fiscalité pour structurer un État qui au Moyen-âge commence à se façonner (section 1), ensuite faire accepter l'impôt sous l'Ancien Régime (section 2), et finalement aboutir à réformer l'impôt au cours de la Révolution française en visant l'égalité fiscale (section 3).

Section 1 - Construire la fiscalité.

Au début du Moyen-âge, il y a simplement, disent les historiens, la nécessité de réunir les moyens financiers pour partir en guerre ou défendre son territoire. Puis, durant les siècles suivants, les rentrées d'argent sont de plus en plus un moyen d'entretenir un pouvoir pour conserver une force armée permanente. Il y a une nécessité à construire la fiscalité pour fonder une autorité étatique. Dans ce cadre l'impôt devient avec la croissance de l'autorité royale, une obligation de paiements. Dans cette logique de soumission au pouvoir, le seul espoir d'y échapper est d'être exonéré de charges qui symbolisent autant l'autorité du roi que les différents rapports sociaux dans la société. La fiscalité s'impose de plus en plus comme un lieu qui sacralise l'inégalité entre les hommes. À cause de celle-ci, l'État se retrouve souvent avec des revenus insuffisants et s'ingénie à en trouver, d'où le constat d'une difficile émergence de la fiscalité (§ 1). La négociation fiscale devient alors inévitable, même si au final, pour l'État, l'important se concentre dans le paiement (§ 2).

Paragraphe 1 – La difficile émergence de la fiscalité

Dès le début des premiers prélèvements fiscaux, la royauté a dû les justifier. L'impôt se discute avec les seigneurs, mais pas avec le bas peuple, même si des révoltes apparaissent lors de la création répétitive d'un prélèvement exceptionnel⁸⁵. Les demandes de l'État ne sont jamais suffisantes, existe toujours un évènement subi ou provoqué par le roi pour justifier de nouvelles ponctions et faire face à ses revenus insuffisants (A). Pourtant, la levée fiscale est une action compliquée, haïe et souvent productrice d'injustices, mais qui reste un exercice imposé (B). En effet, pour bien comprendre l'aspect violent, voire humiliant de l'impôt, il faut s'intéresser à sa nature discrétionnaire. L'injustice se mesure alors aux privilèges accordés et à la brutalité d'une imposition qui se développe partout⁸⁶, mais pas pour tout le monde (C).

A / Des revenus insuffisants

L'autorité royale connaît depuis le X^e siècle une croissance continue, sans réelle période de repos, que vérifie le taux de la fiscalité qui n'a fait qu'augmenter, soit au niveau des prélèvements, soit au niveau de l'élargissement de l'assiette fiscale. À la décharge de l'État naissant, il faut surtout constater que les obligations et les besoins de ce dernier ne font qu'augmenter.

Certes, il est possible de voir des manifestations de la richesse royale à travers les propriétés, châteaux et biens appartenant au roi, mais il demeure évident que ces charges dépassent de loin celles d'un simple domaine seigneurial. Durant tout le bas Moyen-âge, le prince ne fait que répondre à des sollicitations financières pour gérer son territoire, pour

⁸⁵ « Une première preuve du caractère composite, complexe des révoltes populaires est donnée par leur chronologie. Encore que l'État actuel de celle-ci dépende pour une part du hasard des recherches, il paraît certains que les temps forts de ces révoltes soient les années 1580-1595, 1625-1645, 1660-1665, 1670-1675, 1700-1715. Ces années sont bien des années d'augmentation considérable des impôts, mais elles sont aussi des années soit de guerre, soit de guerre civile, soit de disette, soit d'affaiblissement du pouvoir royal, soit de tout cela à la fois », HINCKER François, *Les Français devant l'impôt sous l'Ancien Régime*, Paris, Flammarion, 1971, p. 65.

⁸⁶ D'ailleurs, comme cité dans l'introduction, Michel BOUVIER compare la situation du Moyen-âge avec celle d'aujourd'hui : « Ainsi peut-on estimer qu'est en train de se produire une sorte de dérive vers un nouveau Moyen-âge fiscal, avec une extrême diversité de prélèvements associée à d'innombrables différences de statut », BOUVIER Michel, *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, Paris, LGDJ, 2008, p.238.

gratifier tel seigneur ou pour partir à la guerre. C'est pourquoi « *si les finances des princes n'avaient jamais répondu à des besoins autres que ceux des simples particuliers, rien ne les distinguerait des finances privées* »⁸⁷. En effet, la guerre se présente comme le principal poste des dépenses royales et prend une importance considérable au Moyen-âge. Car, « *ce sont surtout les charges militaires, dont l'alourdissement en ces temps de troubles et de guerres est directement responsable d'un renforcement général de la pression fiscale* »⁸⁸. La guerre se présente comme un argumentaire simple bâti sur la menace et qui permet de prélever des fonds tout en installant une forme routinière dans les prélèvements. D'ailleurs, l'entourage de Charles VII ne s'y trompe pas. Ces prélèvements créent des habitudes telles que certains de ses conseillers l'avaient remarqué. En effet, en formant des gens de guerre, le risque court qu'ils se retournent contre le pouvoir. Il est préférable qu'ils fassent la guerre plutôt qu'ils ne pillent les terres du royaume⁸⁹. C'est en ce sens qu'est prise l'ordonnance de 1439 sur l'entretien d'une force de cavaliers pour éviter les pillages ; ces derniers deviennent alors interdits. Cet argument de la guerre avait déjà été développé et argumenté au XIII^e siècle par Philippe le Bel, dont les revenus deviennent insuffisants pour financer sa politique. Les juristes cherchèrent donc dans les différentes sources du droit la justification pour lever des impôts, car « *aucune théorie du droit royal d'imposer les sujets du royaume n'était encore développée* »⁹⁰.

⁸⁷ « C'est parce que les charges publiques dépassent de beaucoup le volume des revenus ordinaires, même lorsque ceux-ci sont des revenus du domaine royal, que les finances publiques trouvent, dans le recours à la fiscalité extraordinaire comme dans l'usage d'expédients fondés sur l'exploitation de la puissance publique, leur caractère le plus original. Si les finances des princes n'avaient jamais répondu à des besoins autres que ceux des simples particuliers, rien ne les distinguerait des finances privées », in FAVIER Jean, *Finance et fiscalité au bas Moyen-âge*, Paris, CDU-SEDES, 1971, p.71. « La règle qui gouverne les finances du roi féodal (le roi doit « vivre du sien ») est dépassé à partir de la fin du XIII^e siècle tant ses revenus ordinaires ne suffisent plus à faire face aux besoins de la construction de l'État. Une intense réflexion est menée pour légitimer l'impôt royal dans un contexte nouveau afin de faire contribuer la population du royaume », AYRAULT Ludovic et GARNIER Florent, « Introduction », in Ayrault Ludovic et Garnier Florent, *La famille et l'impôt*, actes du colloque de Clermont-Ferrand, 9 et 10 juin 2005, Rennes, PUR, 2009.

⁸⁸ FAVIER Jean, *Finance et fiscalité*, op.cit., p.71.

⁸⁹ « Certains conseillers disent au roi : vous ne manquez ni de ressources ni de courage, vous disposez de l'immense réserve militaire que constitue la noblesse du royaume, vous avez « aussi juste querelle que oncques roy eust ». Des « signes » montrent que Dieu est avec vous (rappel d'Orléans, de Patay et de quantité d'autres victoires). Vos ennemis sont faibles. Toute concession serait dangereuse : vous ne pouvez, comme il en est question, abandonner la Normandie. Et d'ailleurs, si la paix est rétablie, de nouveau les princes se querelleront. Et que faire de tous ces gens de guerre dès lors sans emploi ? », CONTAMINE Philippe, « Charles VII, les Français et la paix, 1420-1445 », pp.9-23, in *Comptes-rendus des séances*, Académie des inscriptions et belles-lettres, 137^e année, N.1, 1993, p.19.

⁹⁰ « Ces revenus devenaient insuffisants pour financer la politique du roi qui se concevait souverain. Les légistes royaux justifiaient les nouvelles compétences royales sur le royaume. Dans ce but, ils utilisèrent des instruments juridiques puisés dans diverses sources de droit pour fonder l'exercice d'un pouvoir souverain détenu par le roi. À l'inverse, aucune théorie du droit royal d'imposer les sujets du royaume n'était encore développée », in DECOSTER Caroline, « La fiscalisation des aides féodales sous le règne de Philippe le Bel : une stratégie au service de la souveraineté royale », pp. 173-197, Contamine Philippe, Kerhervé Jean et Rigaudière Albert (sous la direction de.), *Monnaie, fiscalité et*

Bien sûr, la guerre demeure, même après ces époques, un argument pour faire payer les sujets, y compris ceux qui n'ont pas l'habitude de contribuer⁹¹. D'ailleurs, il est notable que dans cet appel toujours plus important en argent, peu nombreux sont les rois qui eurent des finances équilibrées. L'expansion, la situation compliquée de la France en Europe et sa position au cœur des autres royaumes puissants ne favorisent pas la modération des dépenses militaires. Mais, celles-ci ne peuvent justifier à elles-seules les besoins des rois en fonds fiscaux.

En effet, les rois exploitent d'autres argumentaires que la guerre pour obtenir plus de revenus. Le fils de Charles VII, Louis XI, explore sans retenue, par exemple, après une crue, la revendication d'une aide exceptionnelle au titre de la solidarité entre citoyens. Il justifie également la multiplication des prélèvements, et finit par instituer de véritables impôts pour des communes pourtant traditionnellement exonérées de la taille :

Parallèlement, à partir de 1473 les villes exemptes de taille durent fréquemment consentir au roi une « aide » en principe exceptionnelle sous forme de don pur et simple. Louis XI alla jusqu'à en requérir dans le cadre d'une crue en 1475, au nom de la solidarité entre les citoyens fiscalement favorisés avec les campagnards accablés d'impôts. Sur la fin du règne ces prélèvements parafiscaux, emprunts et aides, tendirent par leur répétition régulière à devenir un véritable impôt sans le nom : en outre les villes exemptes, ayant fourni des francs-archers au roi jusqu'à la réforme de 1480, furent par la suite soumises à la crue instituée en remplacement de ces contingents. Ainsi, Louis XI en vient-il peu à peu à contourner par des moyens divers l'exonération de taille largement accordée aux villes, suivant les principes définis au début du règne, pour mettre empiriquement en place une fiscalité directe spécifiquement urbaine.⁹²

finances au temps de Philippe le Bel (journée d'études du 14 mai 2004), Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 2007, p.174.

⁹¹ C'est le cas même sous l'Ancien Régime avec Richelieu qui fait payer l'Église : « En 1641, la monarchie française, aux prises avec les difficultés financières extrêmes provoquées par la prolongation de la guerre avec la maison d'Autriche, attend de l'assemblée générale du Clergé de France qui s'ouvre le 25 février à Mantes, une aide financière considérable. Le cardinal de Richelieu use pour cela de toutes les persuasions et de toutes les menaces auprès des délégués. Les débats sont passionnés. Le roi obtiendra, finalement, par contrat du 14 août, 4 700 000 livres de décimes extraordinaires payables en trois ans par les bénéfices qui sont soumis aux décimes ordinaires », CLOULAS Ivan, « La taxation rétroactive des achats et emphytéoses de biens ecclésiastiques : statistique générale et exploitation informatique pour les diocèses du centre-ouest de la France », pp.73-89, in *Études sur la fiscalité au Moyen-âge*, actes du 102^e congrès national des sociétés savantes [Limoges 1977], Paris, Bibliothèque Nationale, 1979, p.75.

⁹² LASSALMONIE Jean-François, « La politique fiscale de Louis XI (1461-1483) », pp.255-265, in *Actes des congrès de la société des historiens médiévistes de l'enseignement supérieur public*, 28^e congrès, Clermont-Ferrand, l'argent au Moyen-âge, 1997, p.264

Ainsi, la guerre demeure autant un évènement qui appelle à développer la fiscalité qu'une volonté d'établir un prélèvement constant. Mais, d'autres méthodes permettent de prélever autant de fonds avec moins de frais. En ce sens, les dépenses exceptionnelles deviennent au cours des époques une pratique courante. Cet état de fait se conçoit dès la fin du règne de Charles VII, où visiblement « *la monarchie française disposait déjà d'une fiscalité moderne, restaurée dans la phase de redressement de la fin de la guerre de Cent ans. L'entretien de l'État ne se reposait plus sur le droit de seigneurage retiré de frappes monétaires, ni sur les autres recettes dites « ordinaires » issues du Domaine royal et désormais marginalisées, mais sur des revenus qui n'avaient plus d' « extraordinaires » que le nom, principalement la « taille », impôt direct, et secondairement les « aides », taxes indirectes sur la consommation* »⁹³. La fiscalité passe du seigneurage à une fiscalité d'État. Cependant, le budget de l'État naissant ne se réalise pas en fonction des moyens possédés, mais en vue des sommes à trouver pour réaliser la politique du roi.

Cette attitude du pouvoir oriente les rois vers des politiques conquérantes et structurantes ainsi que vers la construction de l'autonomie d'un appareil administratif. Pour cela, l'autorité royale établit des prélèvements de plus en plus lourds sur les paysans qui donnent lieu à des inégalités de plus en plus flagrantes. La fiscalité croît constamment dans le sens où les besoins augmentent. Ainsi, la croissance fiscale illimitée alimente sa propre contestation.

En effet, dans la mesure où les impôts demeurent une confiscation d'une partie des gains pour réaliser des objectifs politiques, plus le revenu prélevé est important, et plus l'impression pour la population d'une confiscation totale de ses propres revenus se développe. La révolte face à l'impôt est aussi liée à la conscience d'une perte d'une partie des revenus. La croissance continue des besoins de l'État menace les revenus personnels des sujets. En effet, la « *construction et [le] fonctionnement requièrent à tout moment de lourds moyens humains et matériels, financiers en particulier. [Puisque] sans argent, [il n'y a] point d'État* »⁹⁴. Finalement, une imposition trop élevée peut être aussi un facteur de déséquilibre social⁹⁵.

⁹³ *Ibid.*, p. 259.

⁹⁴ RIGAUDIÈRE Albert, *Penser et construire l'État dans la France du Moyen-âge (XIII^e-XV^e siècle)*, Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 2003, p. 519

⁹⁵ « Non seulement l'impôt déséquilibre les relations sociales, mais il rend les paroisses normandes difficilement capables de décider des dépenses et de trouver des recettes », pp.185-238, in FOLLAIN Antoine, « La solidarité à l'épreuve de l'argent dans les villages normands du XV^e au XVII^e siècle, in

Ce besoin constant de fonds pour les autorités amène à une distinction entre l'indépendance du budget du royaume et les fonds personnels du prince. C'est aussi pourquoi dès l'origine du prélèvement fiscal, un prince ne peut pas prélever des sommes pour son usage personnel en dehors de ses domaines, mais simplement dans l'objectif de répondre à des besoins d'urgence de gains ou de dépenses concernant l'ensemble du royaume de façon désintéressée. Ainsi, « *en aucun cas, il ne saurait être autorisé à prélever sur ses sujets des sommes destinées à couvrir des besoins personnels ou des dépenses injustifiées. Alors, tout denier ainsi perçu doit être immédiatement restitué* »⁹⁶. Le prélèvement est bien un acte légalisé et surveillé, mais surtout obligatoire et imposé.

B / Une levée fiscale imposée

Lever l'impôt reste sans aucun doute la tâche la plus ingrate et délicate de la fiscalité. Le percepteur se définit souvent comme une personne peu fréquentable et mal vue de la population⁹⁷. Il reste celui qui vient prendre de façon légale et autoritaire une partie des revenus. Ainsi, des règles strictes doivent d'être observées pour que l'impôt ne s'assimile pas à un pillage organisé. C'est pourquoi, « *dans l'ensemble, c'est une attitude prudente qui est de mise, aussi souvent que l'entourage royal s'efforce de fonder le droit d'imposer sur les principes du droit romain retrouvé. Il en va de même des juristes même les plus favorables à la cause du souverain, tel Pierre Jacobi qui, dans sa Practica aurea libellorum (vers 1311), fait preuve de la plus grande prudence chaque fois qu'il traite du droit royal d'imposer* »⁹⁸. L'objectif reste l'établissement d'une base juridique de l'imposition. En effet, la levée fiscale demeure, même lorsque la fiscalité est négociée, un acte violent, unanime et autoritaire. Elle marque la soumission à un pouvoir et la reconnaissance de sa supériorité. Dans ce cadre-là, l'origine de la fiscalité se structure à l'opposé de l'idée de l'existence d'un impôt-échange, c'est-à-dire l'obligation pour l'État de rendre l'impôt payé par des prestations. Rien de tel au XI^e siècle, puisque « *prélever (...) n'est pas exiger et obtenir la rémunération d'un service, la protection, la justice dont on mesure la valeur à l'aune des quantités de bien transférés, mais*

Follain Antoine (sous la direction de), *L'argent des villages du XIII^e au XVIII^e siècle*, actes du colloque d'Angers (30-31 octobre 1998), Rennes, Association d'histoire des sociétés, 2000, p. 199

⁹⁶ RIGAUDIÈRE Albert, *Penser et construire l'État*, *op.cit.*, p. 529.

⁹⁷ Cette mauvaise vue du percepteur, associé au pécheur, à celui qui faute, est déjà présente dans la Bible lorsque Jésus rencontre Lévi sur un péage qui l'invite à manger. Ces disciples lui reprochent alors de manger avec des publicains et de mauvaises personnes, Jésus leur répondit alors: « Ce ne sont pas ceux qui se portent bien qui ont besoin de médecin, mais les malades. Je ne suis pas venu appeler à la repentance des justes, mais des pécheurs », (LUC, 5, 31-32)

⁹⁸ RIGAUDIÈRE Albert, *Penser et construire l'État*, *op.cit.*, p. 532.

c'est marquer un rapport particulier entre les producteurs et les maîtres »⁹⁹. La hiérarchie sociale se voit dans la fiscalité dans la mesure où le prélèvement fiscal exprime le rapport de pouvoir entre les ordres de la société.

Comprendre ce rapport de pouvoir, c'est finalement mieux concevoir pourquoi prélever l'impôt des notables, des seigneurs et des puissants demeure toujours une affaire d'État. Cette reconnaissance de la puissance du souverain par les grands seigneurs appelle de fait la mise en place de quelques exonérations. La levée de l'impôt apparaît donc par définition, arbitraire, et le traitement des prélèvements, suivant où il se réalise et sur qui il se réalise, ne s'accomplit pas avec les mêmes égards. Plus le seigneur a de la puissance et plus il apparaît armé pour ne pas payer ce qu'il devrait payer. En ce sens, Georges Duby note comment le maître du ban beaucoup plus riche que la plupart des seigneurs « *se trouvait également beaucoup plus éloigné de la source de ses recettes. [Et] pour remplir ses fonctions de paix et de justice et pour percevoir les exactions, il lui fallait l'aide de très nombreux « sergents », qui participaient à sa puissance et aux avantages économiques qu'elle procurait* »¹⁰⁰. Le prélèvement fiscal se retrouve légalisé, non pas seulement parce qu'une grande partie de la société l'aurait accepté, mais parce que les forces qui génèrent ce prélèvement – dès le Moyen-âge –, ainsi que les intérêts en jeu concernent tellement de personnes que le consentement devient *automatique* et *non refusable*.

Ainsi, la question centrale du prélèvement fiscal se concentre sur sa justification et sa légalité. En conséquence, s'il demeure possible de dire aux paysans, artisans ou roturiers qu'ils doivent un impôt en signe d'allégeance, il y a certes le risque d'une révolte, mais cette révolte peut dans la grande majorité des cas, être étouffée. Par contre, il en va autrement avec les aristocrates et les gens armés puisque le risque d'un renversement du pouvoir reste plus important. Il faut donc négocier l'impôt et leur montrer en quoi leurs contributions participent à la réalisation des desseins royaux¹⁰¹. Pourtant, cet acte d'imposer, quels que

⁹⁹FELLER Laurent, « Les conversions de redevances pour une problématique des revenus seigneuriaux », pp. 6-25, in Feller Laurent (textes réunis par), *Calculs et rationalités dans la seigneurie médiévale : les conversions de redevances entre XI^e et XV^e siècles*, Paris, Publication de la Sorbonne, 2009, p. 24.

¹⁰⁰ *L'économie rurale et la vie des campagnes dans l'occident médiéval*, volume 2, Paris, Aubier, 1962, p.458

¹⁰¹ Pourtant, l'un des exemples les plus marquants contraires à cette attitude ne se situe pas au Moyen-âge, mais au XVI^e siècle, lorsque François I^{er} devient trop soucieux de ménager les grands du royaume. Il met alors en question le rapport de sujétion en se comportant comme un noble parmi les nobles, oubliant sa place, tel que Philippe Hamon a pu le noter sur son comportement. « À quel titre les nobles peuvent-ils être sollicités ? Il existe en ce domaine, une double tradition déjà ancienne. Elle

soient les égards qui peuvent être pris, demeure un acte symbole de violence (voire de violation des revenus), même admis par la négociation et par l'ensemble d'une communauté. La fraude, qui se constate à tous les niveaux, devient un acte classique de la fiscalité et pour tous les types d'impôts. Elle se présente alors comme une revendication personnelle à se défendre, à pouvoir échapper à l'autorité, voire à être libre. Ainsi, ces revendications s'expriment aussi généralement dans des révoltes pour dénoncer les abus¹⁰². À titre d'illustration, « *les opérations de levée proprement dite des dîmes [fournissent] encore de nombreuses occasions de frauder aux décimables¹⁰³ comme aux collecteurs, et cela se [traduit] toujours par des procès* »¹⁰⁴. La justice peut bien juger, cela ne change rien, et quand il n'y a pas fraude, il y a retard de paiement.

Ainsi, l'impôt se négocie souvent durant des mois, ce qui peut provoquer l'endettement des échevinages dans l'attente des paiements pourtant décidés¹⁰⁵. Mais, rien n'y fait, la négociation n'enlève rien à l'acte d'imposer : le fait de céder traduit le signe de la supériorité du négociateur. Retarder le paiement se présente aussi comme une façon de signifier que la soumission n'est pas totale, et que même face à une obligation, il est possible de résister. C'est pourquoi les Parlements qui votent l'impôt, veillaient à ce que les impôts même

se retrouvera ici sous la plume des avocats parisiens : les nobles doivent payer « *comme vassaux et comme sujetcz* ». Ce second terme se retrouve dans d'autres passages : le roi souligne, en s'adressant aux nobles, qu'il a besoin de l' « *aide de [ses] meilleurs et principaux sujetcz* ». Mais la question de la sujétion me paraît idéologiquement neutralisée par l'insistance de François I^{er} à se présenter comme un gentilhomme s'adressant à d'autres gentilshommes », HAMON Philippe, « La noblesse et la rançon de François I^{er} », pp.75-96, in Contamine Philippe, Kerhervé Jean et Rigaudière Albert (sous la direction de), *L'impôt au Moyen-âge, l'impôt public et prélèvement seigneurial fin XII^e début XVI^e siècle, I- Le droit d'imposer*, Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 2002, p.79

¹⁰² « Il peut s'agir de la levée de suppléments à la taille (par exemple pour la plupart des soulèvements des années 1636-1637), de l'instauration d'une taxe frappant particulièrement l'économie locale (comme les aides sur le vin de Bourgogne en 1630, le sol pour livre sur le textile à Amiens en 1635 (...), les révoltes avaient pour motifs l'introduction réelle ou supposée de nouveaux impôts ou de nouveaux modes de perception », HINCKER François, *Les Français devant l'impôt sous l'Ancien Régime*, Paris, Flammarion, 1971, p.65.

¹⁰³ Ceux qui devaient la dîme.

¹⁰⁴ MARION Henri, *La dîme ecclésiastique en France au XVIII^e siècle et sa suppression*, Genève, Slatkine-Megariotis Reprints, 1974 (1912), p.147

¹⁰⁵ « Lorsqu'enfin le consentement est obtenu, des semaines et des mois se sont écoulés. L'échevinage a dû emprunter des sommes ou constituer des rentes [qui] (...) alourdissent l'endettement urbain. D'autres dépenses, entre temps, ont dû être engagées, dont le financement sera de nouveau sujet au mauvais vouloir des paroisses. Et ce mauvais vouloir, qui diffère interminablement la décision de lever l'impôt, entrave tout autant les opérations de répartition et de collecte », p.70, LEFEVRE Simone, « Les restitutions de dîmes laïques au prieuré de Longpont-sur-Orge au début du XII^e siècle », pp.283-294, in *Etudes sur la fiscalité au Moyen-âge*, actes du 102^e congrès national des sociétés savantes [Limoges 1977], Paris, Bibliothèque Nationale, 1979, p.70.

supplémentaires soient prélevés pour réaliser des œuvres en direction de l'ensemble de la communauté¹⁰⁶.

La levée de l'impôt, même obligatoire, même symbole de violence, ne relève pas du seul fait du prince. La fiscalité, pouvoir régalien, peut être organisée localement par une participation des sujets sur les dépenses communes. Il demeure en revanche évident que plus l'État central renforce sa présence, plus les particularités de la fiscalité locale se tarissent, même si ce processus est lent, car il s'étend sur plusieurs siècles. Les deux mouvements se superposent : d'un côté, un État se centralise et devient de plus en plus autonome du pouvoir politique local qui lui donne pourtant naissance, et d'un autre côté, les localités qui sont redevables de l'impôt à l'État apparaissent de plus en plus dépendantes de lui, et lui doivent une bonne partie de leurs revenus. Néanmoins, l'entreprise fiscale demande que le pouvoir central connaisse le patrimoine et la fortune de ses sujets. L'impôt se retrouve être estimé par foyer (ou feux). Il se fonde donc dès le XV^e siècle « *sur une estimation des biens mobiliers et immobiliers, que l'on nomme « estime » à Toulouse et « catasto » en Toscane* »¹⁰⁷.

Connaître la fortune de chacun demeure donc une obligation pour les percepteurs, que ce soit le patrimoine pour les particuliers ou le rythme de l'activité économique pour les artisans. Cette connaissance reste indispensable pour prélever l'impôt indirect sur l'activité économique. En effet, les impôts indirects demeurent fortement rentables. Dans son étude sur Saint-Flour, Albert Rigaudière a établi la liste des métiers qui payaient la gabelle :

¹⁰⁶ Au Parlement de Bretagne le passage par le vote d'un prélèvement supplémentaire est systématique : « par ailleurs, le Parlement qui estime que la levée de deniers est une charge très lourde pour les paroissiens, puisque c'est une imposition supplémentaire, conditionne son obtention au respect de formalités strictes et à la preuve de l'indigence des finances de la paroisse. La levée est décidée par une délibération d'une assemblée capitulaire du général de paroisse, c'est-à-dire étendue aux plus « *notables habitants* », et doit en mentionner la cause. Par exemple, si elle est destinée à rembourser des dettes, à financer des travaux comme une porte d'écluse dans le marais de sol, à payer les frais d'un procès ou encore à subvenir aux besoins des pauvres », BAREAU Romain « Le Parlement de Bretagne et l'administration des paroisses sous l'Ancien Régime », pp.165-206, in Lemaître Alain J. et Kammerer Odile, *Le pouvoir réglementaire*, Rennes, PUR, 2004, p.192-193.

¹⁰⁷ « L'impôt porte parfois sur les « *feux* ». C'est le cas en France où toutefois – signe de fragilité du principe d'une fiscalité directe permanente – Charles V l'abolit sur son lit de mort en 1380, avant qu'il ne réapparaisse sous le nom de taille royale, en 1439. Ailleurs, notamment dans les villes où l'étroitesse relative du territoire favorise l'entreprise fiscale, l'impôt est fondé sur une estimation des biens mobiliers et immobiliers, que l'on nomme « *estime* » à Toulouse et « *catasto* » en Toscane », BASCHET Jérôme, *La civilisation féodale, de l'an mil à la colonisation de l'Amérique*, Paris, Champs-Flammarion, 2006, p.365.

Dans le présent compte, les bouchers (mazeliers) bénéficient d'une identification massive. Pour dix d'entre eux, mention est faite de leur profession. Puis viennent merciers (merciers) et tailleurs (sartres) qui, avec respectivement cinq et six des leurs, font partie des professions les mieux représentées. Les métiers du cuir arrivent aussi en bonne place avec deux savetiers (taconayres), deux cordonniers (sabetiers) et aussi un tanneur (affatcayre). Les métiers du bâtiment n'y sont représentés que par trois charpentiers-menuisiers (fustiers) auxquels se joignent des professions vouées au travail du fer que représentent deux serruriers (sanalhers) et un forgeron (fabre). Deux couteliers (cordier), un brassier (brassier) et un sergent (sirvent) complètent cet échantillon.¹⁰⁸

Le prélèvement de la gabelle appelle les autorités à réglementer de plus en plus cet impôt pour qu'il soit le plus rentable possible, mais il demande aussi à bien connaître la population. Établir une fiscalité et se prémunir contre des révoltes supposées demandent de bien équilibrer les prélèvements, d'autant plus que des obligations (exonération par exemple) viennent troubler sa mise en place. La diversité de la gabelle demeure un obstacle important à son prélèvement, mais cela cesse lorsque « [en 1341] *Philippe VI décide d'instituer, de sa propre autorité, la gabelle du sel. Il revendiquait aussi clairement, pour lui seul, le droit d'imposer* »¹⁰⁹. Véritable jeu d'autorité, l'impôt devient autant l'affirmation du pouvoir que la nécessité d'acquérir des fonds. La levée des impôts apparaît donc comme un exercice compliqué, souvent injuste, mais obligatoire, car finalement les besoins financiers grandissent avec l'État, et donc les prélèvements se multiplient.

C / Une fiscalité discrétionnaire

Tout le monde n'est pas soumis à ces multiples prélèvements fiscaux. La volonté de pouvoir être exonéré demeure forte. Sinon, il faut se résigner à payer. Finalement « *tout deviendra [un] prétexte pour pressurer les paysans. Les services de charrois publics sont détournés en corvées domaniales ; les mutations de biens sont elles aussi frappées ; en Catalogne on va jusqu'à taxer la présentation l'un à l'autre des futurs époux* »¹¹⁰. Tout est bon à fiscaliser, mais tout n'est pas accepté.

¹⁰⁸ RIGAUDIÈRE Albert, « Comptabilité municipale et fiscalité : l'exemple du livre de comptes des consuls de Saint-Flour pour l'année 1437-1438 », pp.101-133, in Menjot Denis, Sanchez Martinez Manuel (coordinateur), *La fiscalité des villes au Moyen-âge (France méridionale, Catalogne et Castille), 1-Etude des sources*, Toulouse, éditions Privat, 1996, p.125.

¹⁰⁹ RIGAUDIÈRE Albert, *Penser et construire l'État*, op.cit., p.556.

¹¹⁰ POLY Jean-Pierre, BOURNAZEL Eric, *La mutation féodale X^e-XII^e siècle*, 1991, Paris, PUF, p. 94.

La corvée symbolise la violence de l'impôt et de sa force à réduire la liberté d'autrui. Néanmoins, elle peut apparaître pratique puisque ceux qui n'ont pas d'argent peuvent au moins donner leur contribution en travaillant¹¹¹.

La corvée se compose de services auxquels les seigneurs astreignent les serfs et les roturiers¹¹², et aux cours des époques, cette pratique se maintient surtout pour les services collectifs. Les corvées marquent de plus en plus un droit de l'autorité sur la personne elle-même ; c'est la raison pour laquelle la corvée s'assimile aussi au service militaire¹¹³. Dans ce cas, il s'agit de rendre un service en nature en entretenant la commune ou en participant à sa protection à ses propres frais. En conséquence, si l'impôt peut être payé en numéraire, il peut l'être aussi en nature. Cette dernière configuration qui persiste dans le temps, dévoile finalement que l'impôt se vit aussi comme un droit par celui qui le perçoit. Il a le droit de l'exiger, et la personne soumise à ce droit n'a pas d'autres solutions que de payer, à moins qu'elle en soit exonérée.

L'importance de la noblesse et de l'Église dissuade les autorités royales d'imposer ces deux ordres. En effet, les taxer aurait pu être vécu comme une confrontation, voire une faute politique. Car, il ne faut pas s'y tromper, « *la corvée demeurait (...) aux XI^e et XII^e siècles, et*

¹¹¹ C'est sûrement pourquoi, certains cahiers de doléances en 1789 réclament le maintien des corvées, « parce que les paysans ont des bras, mais pas d'argent. Bien des cahiers réclamèrent en effet que la corvée en nature fut maintenue, parce que les paysans ont des bras, mais pas d'argent. Et la législation fiscale prévoit encore aujourd'hui que les paysans peuvent s'acquitter en travail d'une partie des impôts communaux – règlement qui est loin d'être tombé en désuétude », HINCKER François, *Les Français devant l'impôt sous l'Ancien Régime*, Paris, Flammarion, 1971, p.116.

¹¹² « Les services auxquels les seigneurs astreignent leurs serfs et même leurs roturiers consistent, en premier lieu, dans l'accomplissement de corvées, c'est-à-dire de travaux manuels. Naturellement, seules rentrent dans le cadre de l'histoire du droit de l'administration les corvées qui répondent à des besoins collectifs – à l'exclusion de celles qui satisfont seulement les intérêts personnels du maître – tel est le cas des corvées d'entretien des chemins ou des ponts, de nettoyage et de pavage des rues, de confection des digues ou de curage des ruisseaux », MESTRE Jean-Louis, *Introduction historique au droit administratif français*, Paris, 1985, PUF

¹¹³ « Les premières que les serfs devaient sans retenue, frappaient aussi les hommes libres et les mainmortables (convoqués par la proclamation du « *hauban* »), mais de manière réglementée dans le temps ; elles consistaient principalement à aider le seigneur dans l'entretien de son domaine direct par des charrois et transports et aussi par des travaux sur les remparts et le château. Quant au service militaire, il se résume à faire le guet, à défendre les terres et à accompagner le seigneur à la guerre. Les vassaux devaient servir en « *chevaliers* », c'est-à-dire à cheval en armure complète avec une suite composée d'un écuyer, d'un page et de deux servants, tous à cheval. Les roturiers devaient, à leurs frais, se munir d'un arc, d'une arbalète ou d'une masse », NEURRISSÉ André, *Histoire de la fiscalité en France*, Paris, Economica, 1996, p.12. Le service dans les armées est essentiellement la question des nobles et des officiers : « Les carrières militaires, nous l'avons vu, étaient rarement rémunératrices. Mais étaient-elles de nature à procurer un bénéfice symbolique en raison du prestige attribué aux métiers des armes ? Si cela était le cas, la motivation initiale des officiers pourrait alors intégrer une part d'ambition ou de quête d'honorabilité sociale », DREVILLON Hervé, *L'impôt du sang, le métier des armes sous Louis XIV*, Paris, Tallandier, 2005, p.289.

dans toute l'Europe, le principal moyen de procurer à l'équipe des serviteurs installés dans la maison ou alentour, un renfort en main d'œuvre pour les grosses tâches saisonnières »¹¹⁴.

La corvée institue aussi une forme de travail gratuit et d'exploitation d'une main d'œuvre peu coûteuse. Cet aspect de la corvée la rend fortement impopulaire, contrairement aux impôts en argent. La corvée se perçoit non seulement comme une injustice, mais elle se ressent comme une contrainte, voire une punition¹¹⁵.

Il y a trois façons essentielles d'être dispensé de la corvée : en ayant un rang social qui exonère de l'accomplir, ou en ayant assez de ressources pour permettre de payer quelqu'un chargé de la réaliser à la place du redevable, ou encore en ayant une terre en dehors de la mouvance du seigneur, c'est-à-dire un alleu¹¹⁶. Dans ce dernier cas, les seigneurs se demandent comment ils peuvent faire tomber ces poches de liberté. Ainsi, « *pour dépouiller un alleutier de son bien, il suffit de l'inviter à prouver son droit ; en plongeant par exemple, son bras dans l'eau bouillante ; au besoin on convaincra le malheureux de quelques délits, sa maison et ses champs constitueront le montant de l'amende* »¹¹⁷. Il apparaît donc plus commode pour être exonéré des corvées d'avoir un statut social qui le permette. Car, « *la corvée ne [porte] point atteinte aux privilèges. Elle [épargne] les nobles et les ecclésiastiques, les bourgeois des villes, et ceux qui [exercent] certaines professions utiles (instituteurs, bergers, collecteurs de la taille)* »¹¹⁸. En d'autres termes, des impôts : il y en a bien partout, mais pas pour tout le monde d'une façon équitable.

En effet, les propriétaires de fonds sont exonérés des corvées et les intendants traduisent la corvée en équivalent argent¹¹⁹. Finalement, la question de la corvée pose problème

¹¹⁴ DUBY Georges, *L'économie rurale, op.cit.*, p. 424.

¹¹⁵ Au XVIII^e siècle, ce sera la raison pour laquelle « en Bretagne, on a la preuve d'un absentéisme du quart au trois quarts et de violences sur la personne des piqueurs (contremaîtres) et des syndics chargés d'organiser la corvée », HINCKER François, *Les Français devant l'impôt, op.cit.*, p.114

¹¹⁶ « (...) la véritable aristocratie paysanne est ailleurs chez les paysans sans maître. Ils n'ont d'obligation ni pour leurs personnes, ni pour leurs terres, qui sont les alleux. C'est au roi ou à ses agents qu'ils doivent fidélité, impôts, services », BOUTRUCHE Robert, *Seigneurie et féodalité, le premier âge des liens d'homme à homme*, Paris, Aubier, 1959, p.138.

¹¹⁷ POLY Jean-Pierre, BOURNAZEL Eric, *La mutation féodale, op.cit.*, p.95

¹¹⁸ HINCKER François, *Les Français devant l'impôt, op.cit.*, p.115 ; il est exact que François Hincker parle plus dans son ouvrage du bilan de l'Ancien Régime que du Moyen-âge, mais certains constats dépassent cette limite temporelle comme le prouve cette phrase.

¹¹⁹ « Selon la tradition, la corvée s'imposait aux taillables et non aux propriétaires de fonds exempts de la taille comme les nobles et les officiers royaux. Certains intendants avaient obtenu parfois de convertir la corvée en nature, en impôt supplémentaire à la taille. En Guyenne, Dupré de Saint-Maur avait invité aussi les populations à user du rachat facultatif. Seulement, cette suggestion ne pouvait que susciter l'hostilité des privilégiés. C'est pourquoi le Parlement de Bordeaux, par arrêt du 2 juillet 1779, cassait l'ordonnance de l'Intendant et décidait que, seules les corvées en nature devraient

surtout par le travail physique qu'elle demande. Son accomplissement peut être un tel outrage que payer permet de s'y soustraire¹²⁰. De ce fait, la volonté de révolte contre cette obligation demeure grande¹²¹.

À côté de la taille, de la gabelle et de la corvée, une multitude d'impôts existent¹²² telle que les banalités. En effet, la banalité naît du ban qui se définit comme « *le pouvoir d'ordonner et d'interdire* »¹²³. Ainsi des banalités « *assujettissaient [les sujets] à moudre leurs grains au moulin du seigneur, à cuire leur pain à son four, ou encore à porter leur vendange à son pressoir* »¹²⁴. La diversité des banalités reste notable. « *Il y avait [donc] toutes sortes de banalités, celle du pressoir pour les vendanges, celle de l'étalement ou du verrat pour la reproduction des animaux etc., mais du fait que le pain était pour tous, la base essentielle de la nourriture, la banalité du moulin et du four était plus importante et pesait le plus lourdement sur l'ensemble des habitants du royaume (les nobles et les ecclésiastiques en étaient cependant dispensés)* »¹²⁵. La banalité¹²⁶ se présente souvent comme le

permettre la construction et l'entretien des voies et chemins », JAUBERT Pierre, « Intendants de Guyenne et Parlement de Bordeaux pendant la deuxième moitié du XVII^e siècle : pouvoir central et pouvoir régional », pp. 523-531, in Pertué Michel, *L'administration territoriale de la France (1750-1950)*, Actes du colloque d'Orléans, 30 septembre, 1^{er} et 2 octobre 1993, Orléans, Presses Universitaires d'Orléans, 1998, p.530 ; Sur la réforme de la corvée de Turgot en 1776 : « On peut également s'interroger sur le poids réel de l'imposition, alors que Nicolas Dupré de Saint-Maur envisage une proposition comprise entre 25% et 30% de la taille. L'analyse des sources révèle que, en moyenne et à l'échelle de la généralité, la corvée en argent correspond à 28,4% de la taille ce qui s'inscrit précisément dans la fourchette définie par le commissaire départi. Mais, là encore, les énormes disparités locales sont évidemment durement ressenties par les habitants : la corvée en argent atteint la proportion tout à fait considérable de 144% de la taille à Mont-de-Marsan, mais elle ne dépasse pas 10,6% à Périgueux ou encore 13,7% à Thiviers », VASQUEZ Julien, *La Guyenne de l'intendant Dupré de Saint-Maur, pouvoir et société à la fin de l'Ancien Régime*, sous la direction de Pr. François Cadilhon, tome 2, Bordeaux III, 2006.

¹²⁰ Il faut attendre Turgot, en 1776, pour abolir la corvée, avant qu'elle revienne mais toujours avec la possibilité de la muter en argent.

¹²¹ C'est pourquoi, après la délicate question de la ferme générale et de son mode abusif de prélèvement fiscal, « l'autre grand mouvement de protestation, au XVIII^e siècle, dans la région [Sud-ouest], se développe autour de la corvée ». En effet, il faut noter que « par bien des aspects, [ce mouvement] (...) diffère des affrontements qui opposa à la ferme les contrebandiers soutenus par l'opinion publique ; [il faut surtout dire que ce mouvement n'est pas violent, mais] (...) il emprunte la voie de la procédure parcourant toutes les instances judiciaires et administratives jusqu'au conseil du roi, et mettant en jeu, à l'échelle du royaume entier, les oppositions politiques majeures » ZINK Anne, *Pays ou circonscriptions, les collectivités territoriales dans la France du sud-ouest sous l'Ancien Régime*, Paris, Publication de la Sorbonne, 1957, p.293

¹²² « Pour louable qu'ait pu être l'esprit dans lequel ces textes étaient conçus, ils se révèlent tout à fait inapplicables. D'une exécution immédiate – sinon rétroactive – dotés trop tardivement (27 mars 1791) de méthodes de répartition, ils exigent à la fois trop des municipalités et insuffisamment des redevables, la mauvaie volonté des premiers et les fraudes des autres étant dépourvues de sanctions », NEURRISSE André, *Histoire de la fiscalité en France*, 1996, Paris, Économica, p. 49-50.

¹²³ AUBIN Gérard, *La seigneurie en bordelais d'après la pratique notariale (1715-1789)*, Rouen, Publication de l'Université de Rouen n°149, p. 191.

¹²⁴ *Ibid.*, p. 191

¹²⁵ NEURRISSE André, *2000 ans d'impôts*, Les Ulis, SIDES, 1995, p. 58.

monopole du seigneur, même s'il existe certaines banalités liées aux commerces ou aux pratiques agricoles¹²⁷. D'ailleurs, il faut pouvoir établir le poids et la mesure de ce qui cuit dans le four, le poids des animaux, ou la quantité de raisin pressé. C'est pourquoi, le seigneur garde aussi « *le monopole de la définition des poids et mesures, qui donne lieu, sous prétexte de « protection » des mesures et donc du commerce, au prélèvement des taxes et qui perpétue en fait, de seigneurie en seigneurie, de village en village, l'existence d'unités de mesures différentes qui sont autant d'obstacles aux échanges* »¹²⁸.

En résumé, la fiscalité se répand à tous les niveaux et dans toutes les activités, elle peut être de l'argent comme une action physique, mais elle demeure une manifestation du pouvoir, des rapports sociaux et hiérarchiques. Pourtant, l'impôt que les seigneurs essaient d'exiger d'une façon systématique du paysan, résulte souvent de pourparlers avec le roi. L'impôt est discuté, raboté et négocié, mais l'important pour l'autorité royale demeure qu'il finisse par être payé. L'État va donc chercher l'impôt.

Paragraphe 2 - La quête royale d'une fiscalité légitime

Aller chercher l'impôt, c'est surtout convaincre de la légitimité de l'administration qui le réclame. Une négociation entre l'autorité royale et les représentants locaux s'établit alors sur l'opportunité des sommes à prélever, dans la mesure où au cours du Moyen-âge la volonté du roi s'argumente toujours. L'attribution de l'impôt présuppose donc de fait de nombreuses négociations surtout avec ceux qui ont assez de pouvoir pour résister à son prélèvement (A). Intérieurement, le souhait de chaque contribuable semble de pouvoir être exonéré, puisque

¹²⁶ « Au-dessus, la seigneurie banale, nommée ainsi par G. Duby parce que son possesseur disposait du droit de ban, en totalité ou en partie. Le seigneur banal imposait son pouvoir sur l'ensemble du territoire qu'il contrôlait : il pouvait donc imposer aux paysans des seigneurs fonciers et judiciaires des obligations supplémentaires. Enfin, la seigneurie châtelaine qui rayonnait sur un plus vaste territoire : le châtelain pouvait exiger de tous les habitants du « *sauvement* » des redevances pour l'entretien du château, de sa garnison, de ses chevaux, ainsi que des taxes sur la circulation des marchandises », FOURQUIN Guy, *Seigneurie et féodalité au Moyen-âge*, Paris, PUF, 1970, p.172

¹²⁷ « Les banalités ne constituent pas le seul monopole que s'arrogent les seigneurs. Il faudrait citer les monopoles commerciaux, comme le banvin, c'est-à-dire l'interdiction faite aux paysans d'écouler leur surplus de vin pendant certaines semaines ou certains mois ; les monopoles agraires, comme le ban des vendanges (...) », BOURIN Monique et DURAND Robert, *Vivre au village au Moyen-âge, les solidarités paysannes du XI^e au XIII^e siècle*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2000, p. 100 ; sur ce point Gérard AUBIN précise que dans le bordelais où était pratiqué le banvin était le droit « *au nom duquel le seigneur peut interdire à ses sujets de vendre leurs vins avant que lui-même n'ait écoulé une partie de sa récolte* » (*La seigneurie en bordelais, op.cit.*, p.197). Cela montre que la fiscalité reste attachée à l'autorité politique même dans des avantages commerciaux.

¹²⁸ BOURIN Monique et DURAND Robert, *Vivre au village, op.cit.*, p. 100.

l'exonération reste la façon la plus simple de ne pas être soumis à la répression du pouvoir, mais faut-il encore avoir le droit (et l'aura) d'être libéré de l'impôt (B). En effet, être exonéré reste un luxe auquel tout le monde n'a pas accès. Celui qui est exempté se distingue de par sa noblesse ou son ordre religieux des communs bourgeois, roturiers et paysans. Face à ces inégalités, les révoltes¹²⁹ se multiplient, les discussions aussi comme les négociations de plus en plus difficiles à mener. Ces dernières semblent plus déterminantes et avoir plus de poids au Moyen-âge que sous l'Ancien Régime (C).

A / La recherche d'une légitimation par la négociation.

Rien n'est moins évident que de recevoir l'impôt. Les rois doivent souvent se contenter d'une somme forfaitaire¹³⁰ de ce qu'ils réclament, souvent obtenue après d'âpres discussions avec les autorités provinciales. La fiscalité demeure la principale raison de réunion des États Généraux, une façon d'accepter en commun une fiscalité – et par-là une organisation sociale –, bien que les modalités de vote par ordre soient largement à la défaveur du Tiers-état. Même si le roi rééquilibre symboliquement un peu ce dysfonctionnement en protégeant le Tiers-état, cette position n'en change rien et l'inégalité en la défaveur des paysans et des roturiers apparaît flagrante. C'est pourquoi, les nombreuses demandes royales de prélèvements, font toujours l'objet de fortes négociations entre le roi et les autorités des provinces. Jean Favier explique que « *lorsque le prince établit un impôt sur une ville, il se contente le plus souvent de négocier le montant global avec les bourgeois, leur laissant le soin de l'assiette et de la levée* »¹³¹. Mais, le roi intervient s'il y a des heurts, qui lui permettent alors d'imposer son autorité. En ce sens, « *l'impôt royal est donc l'une des voies par lesquelles l'autorité royale s'immisce dans le gouvernement foncier des villes* »¹³². En

¹²⁹ « Par le nombre de pétitions adressées à la commission, les coches et les messagers furent assurément les contestataires du péage les plus virulents et les plus opiniâtres. Sur le Rhône, ils menaient une véritable fronde contre les péages du prince de Monaco depuis le siècle précédent, jusqu'à ce qu'un accompagnement soit trouvé en 1768. Si le rôle des coches paraît essentiel dans la cabale organisée contre les péages du Rhône, on retrouve la même offensive de leur part contre les péages sur les autres bassins fluviaux », CONCHON Anne, *Le péage en France, au XVIII^e siècle, les privilèges à l'épreuve de la réforme*, Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 2002, p. 119.

¹³⁰ « Les années 1294-1296 sont marquées par d'importants progrès de la fiscalité directe établie tout autant par voie autoritaire que par le biais de négociations bien conduites. Tout au long de l'année 1294, une importante taxe est collectée dans le midi. Sur ordre royal, le sénéchal qui commande l'armée requiert de chaque foyer le paiement de 6 sous tournois accompagné d'une semonce à comparaître. Mais, une nouvelle fois, la royauté doit se contenter de versements forfaitaires », RIGAUDIÈRE Albert, *Penser et construire l'État dans la France du Moyen-âge (XIII^e-XV^e siècle)*, 2003, Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, p.539

¹³¹ *Financer et fiscalité au bas Moyen-âge*, Paris, CDU-SEDES, 1971, p. 128.

¹³² *Ibid.*, p.128

effet, si la négociation de l'impôt assoit la légalité de son prélèvement, l'objectif de l'autorité royale demeure le paiement et le respect des décisions du roi. La négociation permet d'avoir de l'influence au cœur des provinces qui, sans le lien fiscal, peuvent se disjoindre. Finalement, si les provinces ont besoin de l'État central, l'inverse semble aussi vrai.

Néanmoins, il arrive souvent que l'opposition à l'impôt soit importante, et le pouvoir n'a pas d'autres solutions que de négocier la fiscalité demandée s'il ne veut pas faire usage de la force physique. En effet, la fiscalité se négocie avec l'ensemble des plus hautes autorités¹³³, puisque l'objectif n'est pas tant la négociation que le paiement. Les besoins de la royauté deviennent démesurés, et le roi ne peut pas se ruiner à collecter l'impôt. Le paiement doit entraîner le moins de frais possibles pour le prélèvement. Ainsi, il apparaît toujours délicat de demander un impôt supplémentaire.

En effet, l'idéal d'un impôt demeure en général, comme il sera exprimé à la Révolution française, l'égalité de tous face à la charge publique¹³⁴. Seulement, dans la réalité de l'ancienne France¹³⁵, l'égalité fiscale ne s'établit jamais au détriment de groupes sociaux dominants bien représentés au sommet du pouvoir politique. Finalement, ce n'est pas la générosité d'une réforme fiscale qui la fait accepter au pays, puisqu'une réforme fiscale s'applique quand elle retraduit le rapport de force social. Les groupes dominants souhaitent toujours une fiscalité qui les favorise.

Dans ce contexte, le *cens foncier* « est une redevance à caractère réel qui est due par la terre, et qui grève par conséquent, tous les possesseurs successifs, quels qu'ils soient »¹³⁶. Il demeure variable d'où une certaine difficulté pour connaître exactement qui en reste le

¹³³ À titre complémentaire, il est possible de citer comment face à des oppositions franches François I^{er} « mobilise des personnages de haut vol pour arracher un accord. Ainsi, Henri d'Albert, roi de Navarre, beau-frère du roi depuis 1527, est-il envoyé en Berry, Limousin et Périgord à charge à lui de convoquer une seconde assemblée et de la faire consentir à la levée » HAMON Philippe, « La noblesse et la rançon... », *op.cit.*, p. 86

¹³⁴ Voir dans la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 adossé à la Constitution de la V^e République française de 1958 : « Article XIII : 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 » ; « Article XIV : Tous 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 ».

¹³⁵ Cela peut être vrai aussi de l'époque contemporaine.

¹³⁶ AUBIN Gérard, *La seigneurie en bordelaise*, *op.cit.*, p. 113.

redevable. En effet, cette taxe « *tient de la capitation car certains coutumes en prévoient l'assiette par tête : suivant les cas, paie soit le chef de feu, soit le ménage, soit l'homme, soit le chef d'exploitation. D'autres fois, l'unité de l'assiette est la maison* »¹³⁷. Finalement, le cens foncier a une caractéristique précise « *de n'être jamais fixé globalement pour l'ensemble de la seigneurie ou du village, mais par unité d'assiette* »¹³⁸. La négociation dans la fiscalité apparaît la règle et met l'accent sur le manque d'égalité sociale entre les différentes hiérarchies de la société. La fiscalité ignore de plus en plus la volonté d'égalité entre les citoyens en centralisant toujours d'avantage la décision.

Le mouvement fiscal suit le mouvement politique de la centralisation du pouvoir royal qui s'étend sur plusieurs siècles. Il se constate déjà au XVI^e siècle en Normandie, par le fait des guerres incessantes, qu'il y a « *un déplacement de la revendication paysanne du prélèvement seigneurial et décimal vers le prélèvement d'État* »¹³⁹. Finalement, la seule bonne façon de ne pas subir la pression fiscale et d'en être dégagé, demeure l'exonération ; ce que tout sujet, noble comme paysan, curé comme ouvrier souhaite.

B / Le souhait commun de l'exonération

L'exonération d'impôt peut autant créer de l'inégalité que créer de l'égalité. En effet, il semble courant de présenter l'exonération fiscale comme le lieu des privilèges. Il est vrai que le fait de ne pas payer d'impôt alors que rien ne l'empêche, ni dans la santé et ni dans la fortune, a pu être à l'origine des premières contestations fiscales. En revanche, pouvoir exonérer des personnes aux revenus très faibles conserve le caractère d'une mesure de justice.

Par exemple, Albert Rigaudière raconte comment durant l'année 1420 dans la commune de Saint-Flour, les contribuables les moins fortunés restent ceux qui paient proportionnellement le plus d'impôt sur leur revenu. Cette situation rend « *encore plus insupportable la lourdeur de la taxe qui pesait sur la première livre. C'est sans doute la*

¹³⁷ BOURIN Monique et DURAND Robert, *Vivre au village au Moyen-âge, les solidarités paysannes du XI^e au XIII^e siècle*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2000, p. 167.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 167.

¹³⁹ BOTTIN Jacques, « Le paysan, l'État et le seigneur en Normandie, milieu du XVI^e – milieu du XVII^e siècle », pp. 101-110, in Genet J. Ph. et Le Mené M., *Genèse de l'État moderne, prélèvement et redistribution*, Paris, éditions du CNRS, 1987, p. 109.

raison qu'habitude [est] prise, partout semble-t-il dans le royaume, de ne pas prendre en compte, à l'occasion des recensements de feux, tous ceux dont la fortune estimée n'excédait pas 10 livres »¹⁴⁰. Ainsi, conclut Albert Rigaudière : « *Une telle pratique permettait de reculer d'autant le seuil des premières livres plus lourdement taxées et de faire ainsi totalement échapper à l'impôt un mince capital* »¹⁴¹. Cette mesure prémunit contre des révoltes paysannes possibles. Il est certainement dangereux de croire que tous les revenus se fiscalisent ou se déclarent aux autorités. Laisser une part des revenus libre de tout impôt, surtout pour les bas revenus, apporte une forme de justice fiscale, puisque dans le même temps des nobles fortunés étaient exonérés¹⁴².

Néanmoins, l'exonération d'une fiscalité laisse entrevoir, le plus souvent, un privilège. Ce dernier ne se confond pas avec une fraude. En effet, cette dernière va à l'encontre du droit, alors que le pouvoir valide et légitime l'exonération. Ainsi, « *le plus souvent, le privilège est principalement fait d'aménagements fiscaux. L'État est ici à l'origine de tout, de la contrainte fiscale comme de son allègement particulier* »¹⁴³. Ces privilèges révèlent la hiérarchie sociale en cours dans la société. Les privilèges ne semblent pas forcément bons à dévoiler, surtout quand leur attribution divulgue une injustice et une inégalité¹⁴⁴.

¹⁴⁰ « Alors que les contribuables qui sont allivrés à 31 livres de fortune mobilière et 51 livres de fortune immobilière sont taxés à 23% de leur allivrement, ceux qui à l'autre bout de l'échelle fiscale sont allivrés à 101 livres de meubles et à 1001 livres de « possessorie », ne sont imposés qu'à 9,05% de leur allivrement. C'est rendre encore plus insupportable la lourdeur de la taxe qui pesait sur la première livre », RIGAUDIÈRE Albert, « Des origines médiévale de l'impôt sur la fortune », pp.227-287, in Contamine Philippe, Kerhervé Jean et Rigaudière Albert (sous la direction de), *L'impôt au Moyen-âge, l'impôt public et prélèvement seigneurial fin XII^e début XVI^e siècle, I- Le droit d'imposer*, Paris, comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 2002, p. 279.

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 279.

¹⁴² Fiscaliser tous les revenus serait le symbole d'une surpuissance de l'État au risque d'un empiétement sur la liberté personnelle. Pourtant, cette idée fait du chemin, telle que dans BOURGUIGNON François, *Fiscalité et distribution*, Rapport, Paris, La documentation française, 1998, p.47 : « Dans ce système, tous les ménages sont imposés sur la totalité de leurs revenus à un taux uniforme, qui est donc le taux marginal unique de prélèvement, et reçoivent un même transfert forfaitaire, basé sur la taille et la composition des ménages ».

¹⁴³ FAVIER Jean, *De l'or et des épices, naissance de l'homme d'affaires au Moyen-âge*, Paris, Pluriel Histoire / Librairie Arthème fayard, 1987, p. 102

¹⁴⁴ Pourtant, une partie de l'aristocratie qui ne se cache pas reçoit de manière ostensible des dotations. C'est le cas dans le Sud-ouest : « Les pays cultivent systématiquement la protection de grands aristocrates. Le petit Marsan ne peut mettre que trois cent soixante livres par an en gratifications et cadeaux. Par contre, la Bigorre offre en 1699, trois mille livres au duc de Chevreux, gouverneur de Guyenne, trois cents livres à son secrétaire et autant au capitaine de ses gardes. Les États du Béarn accordent, tous les trois ans, au duc de Gramont un don en argent et de nombreux présents en nature, « pour affectionner d'autant plus à défendre les libertés du pays ». Ses secrétaires ont droit, eux aussi, à des gratifications », ZINK Anne, *Pays ou circonscriptions*, *op.cit.*, p. 261.

Le privilège demeure le fait de l'aristocratie. Elle le justifie par la fonction qu'elle occupe dans la société, puisque le privilège s'attache souvent à l'exercice d'une fonction¹⁴⁵. Visiblement, une fiscalité s'élabore toujours pour favoriser les groupes qui occupent ces offices. « *Disons plutôt que la fiscalité et les exemptions fiscales ont renforcé la ligne de démarcation entre nobles et non-nobles. Ce rôle évident de la fiscalité dans l'aigrissement des relations entre nobles et roturiers, robins ou non, n'a dû pourtant intervenir que peu à peu pour ne pas se montrer vraiment en pleine lumière qu'à l'orée des temps modernes* »¹⁴⁶. Car, celui qui ne paie pas fait payer quelqu'un d'autre, et cet autre apparaît souvent moins puissant.

L'exonération demeure finalement réconfortante puisqu'elle conforte l'aristocrate dans son statut de privilégié. D'où la logique : si les nobles ont des exemptions d'impôts, c'est parce que la place qu'ils occupent, le réclame. L'exemption d'impôt ne serait pour eux qu'un juste retour des choses. Dans la mesure où de par leur noblesse et les charges qu'ils occupent, l'État fonctionne, il est juste d'être récompensé en échange. Cela signifie surtout que, suivant cette logique, le paysan ne mérite pas d'avoir des privilèges. Au contraire, son statut dans la société se résume à être au service de ceux qui possèdent des privilèges.

Cette relation fiscale faite de dominations et de contestations se perçoit de façon exemplaire dans la révolte des Cabochiens en 1413. Le groupe de Simon Caboche, soutenu par le duc de Bourgogne¹⁴⁷ en lutte contre les Armagnacs, fait régner la terreur. Il en profite pour faire signer par le roi de France, Charles VI, une ordonnance dite « *ordonnance cabochienne* » qui renforce les pouvoirs de contrôle des États Généraux sur la fiscalité. En signe de soumission, le roi dut enfile la capuche des cabochiens. Cette ordonnance provoque des révoltes chez les Parisiens excédés par les exactions des hommes de Simon

¹⁴⁵ « Les subdélégués retiraient d'autres avantages de la fonction. Tous jouissaient de certains privilèges fiscaux, notamment de l'exemption des droits d'octrois sur les boissons et les denrées nécessaires à leur consommation personnelle. Ces exonérations grevaient le budget des villes qui, une fois encore, participaient de leurs fonds propres à la rémunération du représentant local de l'intendant », GLINEUR Cédric, *Genèse d'un droit administratif sous le règne de Louis XV, les pratiques de l'intendant dans les provinces du Nord (1726-1754)*, Orléans, Presses Universitaires d'Orléans, 2005, p. 91.

¹⁴⁶ FOURQUIN Guy, *Seigneurie et féodalité, op.cit.*, p. 244.

¹⁴⁷ « La Bourgogne, tout au moins depuis le traité d'Arras de 1435, échappait à tout impôt royal direct, les impôts indirects des élections de Macon, Auxerre et Bar-sur-Seine et des terres enclavées, abandonnés au duc, étant levés au profit de ce dernier. L'impôt direct, dans le duché de Bourgogne et les pays adjacents était l'aide votée par les États Généraux », RIGAULT Jean, « Les débuts de la fiscalité Royale en Bourgogne de la mort de Charles le téméraire à l'avènement de Henri II (1477-1547) », pp.57-60, *Etudes sur la fiscalité au Moyen-âge, actes du 102^e congrès national des sociétés savantes [Limoges 1977]*, Paris, Bibliothèque Nationale, 1979, p. 57.

Caboche, et favorise le retour de Bernard VII d'Armagnac avec son armée. Néanmoins, il reste notable que « *la caboche s'en prit non pas à la gabelle, impôt royal, mais à son appropriation par les féodaux. En ce sens, elle se montre plus sage que le roi qui, sur son lit de mort, avait aboli tous les nouveaux impôts. L'ordonnance cabochienne (art.126 et 128) conservait les droits royaux et luttait contre leur accaparement par les privilégiés* »¹⁴⁸. Il est exemplaire qu'il soit ordonné en mai 1413 que « *« tous les greniers établis depuis 16 ans soient annulés, parce qu'ils avaient été institués » par faveur ou importunité des seigneurs de sang et lignage royal* »¹⁴⁹. Seulement, une réforme fiscale ne se juge pas à l'aune de son équité entre les ordres, puisque l'ordonnance cabochienne comporte des articles en faveur des plus déshérités et qu'elle met notamment fin à certaines pratiques féodales et certains privilèges. Cela n'a pas empêché que l'ordonnance soit cassée avec l'exécution des cabochiens. Juste ou injuste, une réforme fiscale doit être accompagnée par un autre critère bien plus fondamental : l'adéquation entre un pouvoir et une société. C'est pourquoi des exonérations, même à l'origine de privilèges considérables, ne disparaissent pas facilement. La fiscalité peut s'étendre et prendre de plus en plus de place dans le quotidien de façon parfaitement légale et justifiée, sans que personne n'y puisse rien.

C / La négociation fiscale, une pratique médiévale

Face à la croissance du pouvoir royal, les autorités exploitent toutes les occasions pour augmenter leurs revenus. « *En 1313, Philippe le Bel profite de l'occasion que lui offre la chevalerie de son fils aîné Louis et celle de ces deux puînés pour tenter d'élargir encore le cercle de ceux qu'il est autorisé à solliciter. Á nouveau, les protestations fusent de toutes parts* »¹⁵⁰, surtout des villes exonérées de la charge fiscale qui se plaignent de devoir payer. À quoi, « *les agents du roi répondent inlassablement qu'elles n'ont pas été toujours exemptées* »¹⁵¹ et que l'urgence des situations demande leurs contributions. Car la première façon de pouvoir obtenir plus de gains fiscaux avant même d'augmenter les impôts, reste d'élargir la base de ceux qui y sont soumis.

¹⁴⁸ HOCQUET Jean-Claude, « Qui la gabelle du roi de France a-t-elle enrichi ? », pp. 209-219, Genet J. Ph. et Le Mené M., *Genèse de l'État moderne, prélèvement et redistribution*, (Fontevraud 1984), Paris, éditions du CNRS, 1987, p. 210.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 210.

¹⁵⁰ RIGAUDIÈRE Jean, *Penser et construire l'État*, *op.cit.*, p. 533.

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 533

Élargir l'assiette commence par l'Église qui demeure jusqu'à la Révolution française, exonérée de la plupart des impôts. Certes, les révolutionnaires, sur une proposition de Talleyrand, nationalisent les biens de l'Église et en vendent une partie, mais elle est bien avant cette date visée par le pouvoir. Au Moyen-âge, « *la croissance des pouvoirs monarchiques oblige l'Église à des reculs et à des réaménagements. Les justices ecclésiastiques cèdent du territoire face aux officiers royaux, et si l'immunité fiscale du clergé le met à l'abri de l'impôt direct, la pape cède souvent aux rois une part importante des décimes qui lui reviennent normalement* »¹⁵². L'Église devient ainsi, un contributeur de l'État, une réserve dont il peut se servir en cas de besoin. L'État se crée ainsi des réserves plus ou moins officielles. Ceci montre que pour juger du budget de l'État, il ne faut pas s'arrêter à ses entrées fiscales et ses seuls emprunts. Un État a toujours d'autres ressources qu'il mobilise le cas échéant et dont il élabore sur le moment l'assiette et la justification. Ainsi, pour minimiser les pertes, des règles proches de l'ancien droit romain sont émises, comme la « *solidarité des contribuables dépendant d'une assiette* » ou la « *responsabilité des percepteurs sur leurs personnes et leurs biens dans la levée de la taille* »¹⁵³.

Pourtant, à côté des besoins de financements royaux, une fiscalité locale voit le jour durant le Moyen-âge ; « *ce phénomène de décentralisation s'accompagne d'une innovation démocratique : l'impôt local est généralement approuvé par les contribuables au vu des comptes qui leur sont présentés et il y a beaucoup moins d'arbitraire fiscal dans les villes bénéficiant d'une charte* »¹⁵⁴. Il semble que « *l'impôt local devient l'impôt de tous, car il n'est plus perçu au profit d'un individu, le seigneur, mais pour le compte d'une personne morale* »¹⁵⁵. Deux critères prennent de l'importance pour établir une fiscalité stable :

- donner du sens à la contribution fiscale, c'est-à-dire comprendre pourquoi il faut payer ;

¹⁵² BASCHET Jérôme, *La civilisation féodale, op.cit.*, p. 371.

¹⁵³ « Identité de l'assiette pour les charges ordinaires et extraordinaires. Solidarité des contribuables dépendant d'une assiette, responsabilité des percepteurs sur leurs personnes et leurs biens dans la levée de la taille : ne retrouve-t-on pas là des règles fiscales qu'avaient été couramment pratiquées dans l'empire romain ? Encore une fois, exagérons-nous les ressemblances, ou plutôt ne sont-elles pas inscrites dans la matière de nos sources ? », NORTIER Elisabeth et Michel, « Une ressource fiscale des rois capétiens : la taille, sa nature, son assiette, sa place dans le budget du royaume (XI^e – XIII^e siècles), pp. 3-52, in *Etudes et documents*, VII, Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 1995, p. 44.

¹⁵⁴ NEURRISSE André, *2000 ans d'impôt, op.cit.*, p. 66. Il faut néanmoins nuancer le vote de l'impôt au Moyen-âge car le vote porte souvent sur un impôt décidé en amont. Il faut remarquer qu'aujourd'hui l'impôt dépend d'un vote de consentement, mais les charges de l'État sont telles qu'il est impossible de le refuser.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p.66.

- ne pas avoir à subir une décision arbitraire de payer sans la possibilité d'avoir une influence sur ce qui se décide.

Pourtant, l'État va devoir demander de plus en plus à la population de payer pour faire face à ses obligations. Plus ces dernières vont devenir importantes et moins l'impôt est discutable. Le pouvoir fiscal absolu est constant, puisque la nécessité de réunir des fonds est identique pour le roi ou pour une assemblée de députés élus démocratiquement. Ils n'ont pas d'autres choix que de voter des dépenses qui deviennent obligatoires. La discussion fiscale se situe uniquement sur la pression de celle-ci : c'est-à-dire sur la répartition des impôts dans la population, sur les prélèvements, et sur la date de la levée fiscale.

Dans ce rapport de force constant sur la construction d'une fiscalité, les tensions semblent moins importantes quand les contribuables participent à la décision fiscale, comme dans le cadre de l'impôt local au Moyen-âge - précédemment cité - que lorsque l'impôt s'applique d'une façon autoritaire, sans explication et sans la possibilité d'en discuter les bases. La confusion fiscale demeure une source de contestation. Sa complexité participe souvent à écarter de la décision les contribuables. Néanmoins, plus le pouvoir qui impose est fort et moins la discussion semble possible. Le dialogue revient de fait lorsque dans une assemblée décisionnelle ceux qui imposent, sont aussi nombreux que les représentants des contribuables : les deux forces – perceptrice et contributive – s'équilibrent. Il semble possible de citer à titre d'exemple, le conseil du Bourg à Narbonne durant la fin du XIII^e siècle, où ces deux forces s'équilibrent, lorsqu'un désaccord apparaît entre elles. Il se règle alors par une procédure d'arbitrage. Cet événement médiéval place « *la fiscalité au centre des relations citadines et des enjeux de pouvoir* »¹⁵⁶.

Cette capacité à la discussion locale marque une rupture entre le Moyen-âge d'un côté et l'Ancien Régime, de l'autre. Pourtant, la négociation est présentée comme une avancée qui aurait vu jour au fur et à mesure de l'histoire. Les faits montrent le contraire. Ils révèlent une capacité durant le Moyen-âge, et donc dans la société française de jadis de discuter

¹⁵⁶ «L'assiette de l'impôt et l'estime des forces contributives sont intimement liées au pouvoir consulaire. Il y a exactement le même nombre de *talliatores* en 1294 que de représentants au conseil du Bourg et leur qualité est identique. Les désaccords surgis entre eux, réglés par une procédure d'arbitrage, placent la fiscalité au centre des relations citadines et des enjeux de pouvoirs », LARGUIER Gilbert, « Les sources fiscales narbonnaises, fin XIII^e – XV^e siècles », pp.57-66, in Menjot Denis, Sanchez Martinez Manuel (coordinateur), *La fiscalité des villes au Moyen-âge (France méridionale, Catalogne et Castille)*, 1-Etude des sources, Toulouse, éditions Privat, 1996, p.65.

localement de ces questions. Visiblement, l'Ancien Régime absolutiste apparaîtra plus fermé à la discussion que l'époque médiévale, dans la mesure où les obligations de paiements mêmes importantes, n'ont pas pris le volume qu'elles connaissent ensuite. À trop vouloir croître, l'État naissant oublie rapidement ses principales missions de réguler et soutenir la société dans ses axes économiques et sociétaux, de garantir la sécurité des libertés et les finances générales et d'établir l'équité entre les citoyens. Néanmoins, ces relations politiques, lues à travers la fiscalité, ne commencent pas et ne s'arrêtent pas au Moyen-âge et au début de l'Ancien Régime. En effet, la construction de l'histoire se cherche dans la continuité des événements dont une multitude de correspondances dans les comportements étonne.

Ainsi, « *pas plus que celle de la seigneurie rurale, l'histoire de la féodalité ne se clôt avec la fin du Moyen-âge. Et cela d'autant plus que les liens d'hommes à homme ne sont rompus, il s'en faut beaucoup, avec la montée des États, qu'il s'agisse des liens entre seigneurs ruraux et tenanciers ou de ceux entre vassaux et seigneurs féodaux* »¹⁵⁷. L'historien se confronte bien plus qu'à une unité historique, il doit faire face à une unité de l'homme, une permanence dans ses réactions et ses comportements¹⁵⁸. « *Les institutions ne sont pas seulement une création ex abrupto du pouvoir, une projection venue d'en haut. Elles sont aussi le reflet dans la pensée des dirigeants d'habitudes sociales qu'il leur appartient de prendre en compte, voire d'assumer* »¹⁵⁹. De cette continuité, l'État débutant cherche à élargir ses revenus souvent insuffisants face à la multiplication de ses missions. Après la nécessité de construire la fiscalité pour donner du corps à un État qui se structure, il faut élaborer un droit qui justifie les prélèvements, dans la mesure où le roi, seul, peut en donner l'autorisation, mais surtout il faut faire accepter un impôt qui devrait se passer de la guerre pour se perpétuer.

Section 2 - Faire accepter l'impôt

¹⁵⁷ FOURQUIN Guy, *Seigneurie et féodalité*, op.cit., p. 246.

¹⁵⁸ Est-ce ce que Marcel Mauss appelait l'« *Homme total* » ? Est-ce que cet « *Homme total* » serait-il applicable en histoire ? Dans la mesure où des comparaisons entre des hommes de cultures différentes ont pu être effectuées, pourquoi des hommes issus de même culture, séparés par le temps ne pourraient-ils pas l'être ? Ainsi : « C'est ce que je suppose d'appeler des phénomènes de totalité où prend part non seulement le groupe, mais encore, par lui, toutes les personnalités, tous les individus dans leur intégrité morale, sociale et mentale, et, surtout, corporelle ou matérielle », MAUSS Marcel, *Sociologie et Anthropologie*, Paris, PUF, 1997, p. 303.

¹⁵⁹ POLY Jean-Pierre, BOURNAZEL Eric, *La mutation féodale X^e-XII^e siècle*, Paris, PUF, 1991, p. 74.

À l'origine, l'impôt se demande dans la précipitation d'une bataille. Les autorités doivent pouvoir réunir les fonds nécessaires pour lever une armée composée autant de mercenaires que de paysans. La négociation, face à l'urgence de la guerre, est souvent positive. Le monarque repart avec la somme demandée. De la sorte, « *si la possession de seigneuries était la marque d'une dignité vraiment nobiliaire et, avec les trésors de monnaies ou de bijoux, la seule forme de fortune qui parût compatible avec un rang élevé, c'était d'abord en raison des pouvoirs de commandement qu'elle supposait sur d'autres hommes* »¹⁶⁰. La guerre et la fiscalité vont ensemble, même si ce n'est pas forcément la puissance financière qui fait les bonnes armées (§ 1). Pourtant, de la guerre à l'économie de l'Ancien Régime, la fiscalité mute vers d'autres confrontations plus commerciales et financières. De par les théories économiques, la fiscalité se modifie ou cherche à être modifiée par des moyens plus pacifiques comme le prouve le mouvement des physiocrates (§ 2).

Paragraphe 1 - L'argumentaire fiscal de la guerre

La guerre coûte cher et la paix aussi, car dans un État qui alterne temps de paix¹⁶¹ et temps de guerre « *pour solder les troupes permanentes, il faut des ressources régulières* »¹⁶². Le lien entre guerre et fiscalité semble évident puisque la guerre, autant que la paix a un prix (A). Ce souci d'argent pour mener les hostilités auxquelles se confrontent les rois de France ne doit pas faire oublier que derrière l'affrontement demeurent les soldats, comme l'affirme Machiavel ; et qu'à ce titre l'argent n'est pas le nerf de la guerre puisqu'une bonne armée arrive toujours à avoir de l'argent (B). Ainsi, l'alliance entre la fiscalité et l'armée demeure l'un des fondements des pouvoirs régaliens (C).

A / Le prix de la guerre et de la paix

Deux États sur le même territoire « *seraient en état de guerre continue, non seulement par suite de l'opposition constante des intérêts, mais même simplement à raison des conflits*

¹⁶⁰ BLOCH Marc, *La société féodale*, Paris, Albin Michel, 1989, p. 403.

¹⁶¹ Depuis l'ordonnance du 7 janvier 1959, il faut préciser que la France est en vigilance permanente, il n'y a plus de distinction entre temps de paix et temps de guerre ; on y retrouve la nécessité de la participation civile/militaire : « La menace étant permanente, l'organisation de la défense doit être permanente et couvrir le classique « *temps de paix* » (...) L'agression revêtant des formes multiples, une communion de vues étroites doit être de règle entre autorités civiles et militaires, et en particulier pour les premières, les impératifs de défense doivent figurer au premier plan de leurs préoccupations quotidiennes ».

¹⁶² GISLAIN Geoffroy de, *Histoire des institutions, op.cit.*, p. 83.

de compétence sans nombre qu'aucun juge ne pourrait trancher »¹⁶³. La guerre reste avant tout une question d'autorité territoriale. Aller vers la paix, c'est d'abord reconnaître le territoire de son voisin. Or, il a fallu souvent passer par une guerre pour le respecter. De plus, l'État a besoin de soldats et de moyens financiers pour bâtir l'armée. Celle-ci peut-être privée (mercenaire), ou régulière (levée des troupes) ; mais qu'elle soit l'une ou l'autre, la guerre coûte cher. Car, « *le principe est désormais acquis, irréversible. Le poids de la guerre [a fait] le reste tout au long de la première moitié du XIV^e siècle. Posée la règle d'une participation obligatoire de chacun aux charges qu'imposaient l'utilitas publicas et defensio regni* ». ¹⁶⁴

De par son côté disproportionné et extraordinaire, la guerre permet au roi-seigneur de réunir autour de lui tous les moyens pour la victoire. D'autres seigneurs s'allient à lui. Des mercenaires offrent leurs services¹⁶⁵. Le roi peut demander, à titre exceptionnel, de lever un impôt. Cet acte d'allégeance transforme la fiscalité en une réalité détenue, non plus par le roi-seigneur, mais par un roi-souverain. Cet argent ne se donne pas au roi en tant que seigneur, mais au roi en tant que fonction, c'est-à-dire gardien du royaume et du territoire. L'argent collecté doit être à l'usage de tous.

Finalement, ces successions de guerres, surtout au XV^e siècle à la sortie du Moyen-âge, font que « *les contemporains [de cette époque sont] véritablement hantés par le souci et le problème de la paix, et cela d'autant plus qu'ils [voient] dans l'état de guerre, de façon que nous jugeons avec recul presque exagérée, la cause première de leur malheur dans tous les domaines* »¹⁶⁶. Car, la guerre cause beaucoup d'instabilités, de destructions et d'insécurité, mais aussi elle coûte de plus en plus cher ; elle crée des déficits¹⁶⁷. L'État doit se tourner vers le crédit pour avoir rapidement les fonds. Il demande constamment des participations

¹⁶³ JELLINEK Georg, *L'État moderne et son droit, théorie juridique de l'État*, deuxième partie, Paris, éditions Panthéon-ASSAS, LGDJ diffuseur, 2005, p. 19.

¹⁶⁴ RIGAUDIÈRE Albert, *Penser et construire l'État*, op.cit., p. 589.

¹⁶⁵ « On trouve des mercenaires à prix très variable. En 1523, le Suisse, qui jouit alors d'une excellente réputation, coûte sept [livres tournois] par mois, le lansquenet six et l'aventurier français cinq seulement », HAMON Philippe, *L'argent du roi, les finances sous François I^{er}*, Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 1994, p. 26.

¹⁶⁶ CONTAMINE Philippe, « Charles VII, les Français et la paix, 1420-1445 », pp.9-23, in *Comptes-rendus des séances*, Académie des inscriptions et belles-lettres, 137^e année, N.1, 1993, p. 9.

¹⁶⁷ « L'idéal de paix ouvre le gouffre de plus en plus vorace de la guerre, qui explique les incessants besoins d'argent du souverain. Bien qu'on en réaffirme l'obligation, le ban et l'arrière-ban féodal, même appuyés par les milices urbaines, se révèlent de plus en plus insuffisants. Le temps est aux mercenaires et aux grandes compagnies, avant qu'on ne commence à constituer une armée royale permanente et gagée, ainsi que le décide Charles VII, en 1445 », BASCHET Jérôme, *La civilisation féodale*, op.cit., p. 367.

exceptionnelles. Il y a donc la naissance de deux comptabilités distinctes dites, l'une « *ordinaire* », et l'autre « *extraordinaire* ». La difficulté vient du fait que même au temps de la comptabilité ordinaire, l'État doit rembourser les dépenses extraordinaires (ou les préparer). Ce sont finalement bien les dépenses extraordinaires qui construisent les bases de la fiscalité quotidienne. Cette réalité se vérifie pour toute l'Europe. Ainsi, à Venise, « *la tourmente militaire et politique d'un demi-siècle, [par exemple celui qui va] de 1482 à 1530, [provoque] de manière exacerbée, un recours massif aux emprunts* ». ¹⁶⁸ La guerre crée des budgets extraordinaires et alourdit les dépenses ordinaires.

Néanmoins, loin s'en faut, le paiement des troupes ne se fait pas exclusivement en argent sonnante et trébuchante ; des soldes se donnent en nature. Cette situation se rencontre notamment au XVI^e siècle, sous le règne de François I^{er} :

De quelle manière règle-t-on les troupes ? Ne perdons pas de vue tout d'abord qu'une partie des soldes est payée en nature, au moins pour l'ordinaire. Mais les hommes ont impérativement besoin de numéraire puisqu'ils doivent, en théorie du moins, acheter sur le marché une part importante de leur approvisionnement. La grande crainte des chefs d'armée et des payeurs est de recevoir du gouvernement royal, pour le paiement des soldes, non des espèces sonnantes et trébuchantes mais du papier financier, sous la forme de restriction ou d'assignations sur diverses caisses, avec le cortège de complications et de retards que cela entraîne. ¹⁶⁹

Si les officiers ne veulent pas connaître de révoltes et de pillages, cette guerre du quotidien, pour les trésoriers des armées, demeure essentielle. Le calme et la discipline a un prix, et ce prix a pour coût d'être régulier dans les soldes. C'est pourquoi, « *quelle que soit la catégorie, il faut faire preuve d'une vigilance quotidienne dans l'organisation des paiements car les risques sont importants. Verser ponctuellement la solde est pour l'officier de finance un sérieux motif de satisfaction* » ¹⁷⁰. Cette organisation des finances ainsi que les difficultés que les officiers connaissent avec les mercenaires ¹⁷¹, posent la question fondamentale : faut-il une armée royale régulière ou faut-il faire appel à la sphère privée pour faire la guerre ? La

¹⁶⁸ HOCQUET Jean-Claude, « Guerre et finance dans l'État de la Renaissance, la chambre du sel et la dette publique à Venise », pp. 109-131, in *Etudes sur la fiscalité au Moyen-âge*, actes du 102^e congrès national des sociétés savantes [Limoges 1977], Paris, Bibliothèque Nationale, 1979, p. 123.

¹⁶⁹ HAMON Philippe, *L'argent du roi, op.cit.*, p. 21.

¹⁷⁰ *Ibid.*, p.26.

¹⁷¹ « Les déboires causés par les mercenaires conduisent les responsables politiques et militaires – ce sont d'ailleurs les mêmes – à s'interroger sur le poids que ceux-ci représentent. Quand Vendôme, en 1528, fait part de ses réticences à voir lever des troupes trop nombreuses « de peur de la foule du peuple » songe-t-il aux dégâts possibles, au fardeau fiscal, ou au deux à la fois ? », *Ibid.*, p.30.

réponse se dirige vers la permanence d'une force militaire royale, puis nationale et deviendra un devoir, c'est-à-dire l'obligation de chacun à défendre la nation, avec la loi Jourdan du 5 septembre 1798¹⁷². Car, les finances concentrent l'inquiétude des dirigeants militaires. C'est d'ailleurs cette préoccupation qui serait à l'origine de nombreuses fortifications. En effet, les stratèges pensent souvent que « *la fortification offre l'intérêt de constituer une dépense militaire alternative. En effet, elle peut, si elle est efficace, « remplacer » une armée pour la mise en défense d'une province. Aménager (...) des remparts, c'est économiser sur les dépenses militaires de demain* »¹⁷³. En ce sens, économiser, calculer et trouver les moyens financiers de mener une guerre forgèrent les gouvernements royaux dans la construction de l'État. Il n'est pas exagéré de dire que l'État et la fiscalité sont les enfants de la guerre, et que l'organisation qui se développe autour de l'État se structure comme une immense caserne où chaque sujet se comporte tel un bon soldat¹⁷⁴.

Les préoccupations financières au XVII^e siècle demeurent primordiales, et le souhait de la paix reste une volonté forte – « *l'impact de la paix sur les finances (...) est loin d'être négligeable* »¹⁷⁵ - même si elle semble difficile à réaliser. Les idées qui « *trionphent sont donc celles d'un allègement fiscal, d'une croissance des charges de l'État par le paiement*

¹⁷² *Infra*. La réflexion sur ce point dans le même paragraphe au « C / Fondation d'un pouvoir régalien militaire et fiscal ».

¹⁷³ *Ibid.*, p.37.

¹⁷⁴ Paradoxalement, cette idée ne trouve-t-elle pas son apogée au XIX^e et début du XX^e siècle dans la conception de Jean Jaurès de l'armée quand il se prononce pour un service national copié sur le système Suisse avec un service perpétuel et une population armée en cas d'attaque ? « Que dans quatre ou cinq départements de l'Est les citoyens soient ainsi armés, qu'ils soient exercés à de rapides manœuvres de concentration, que chaque unité sache à quel point, dès le premier signal de mobilisation, elle se rassemblera, et par quelle voie elle se rendra aux points de la frontière qui doivent d'abord être couverts contre les premières incursions de l'ennemi ; (...) », JAURÈS Jean, *L'armée nouvelle*, auteur du siècle, Paris, imprimerie nationale, 1992,p.262 ; « La mobilisation de toutes ses forces, débordant sur l'ennemi avec toute la puissance d'un océan soulevé, mais d'un océan qui obéirait à des règles et dont l'énorme flot accepterait une discipline », *Ibid.*, p.83 ; « Pour cela, le député de Toulouse va promouvoir un système proche des Suisses. Mais, avant d'en arriver là, il développe une réflexion sur la condition militaire et l'histoire des guerres, notamment dans une pensée hostile aux guerres napoléoniennes (...) Seulement, le système suisse de « milice », que souhaite Jaurès, ne doit pas être réparti de la même façon sur l'ensemble du territoire. Il a pour objectif la protection du territoire, mais surtout un territoire protégé par le peuple lui-même. Dans cette logique, un effort est demandé aux départements frontaliers avec l'Allemagne. Car, finalement, les forces armées pour Jaurès ne sont pas là pour attaquer, elles sont là avant tout pour défendre. C'est bien vers un modèle statique de défense que nous nous dirigeons. L'enjeu est de pouvoir contrecarrer l'envahisseur par une mobilisation générale des citoyens eux-mêmes. Jaurès est donc pour laisser des armes aux citoyens des départements frontaliers avec l'Allemagne », PÉREZ Xavier, *Entre Culture et Politique, concevoir l'armée et l'école entre 1936 et 1946 en France*, Éditions Universitaires Européennes, 2010, p. 41.

¹⁷⁵ BAYARD François, « Prix des armes, tempête dans les finances au milieu du XVII^e siècle : le cas français », pp. 211-225, in BELY Lucien (sous la direction de), avec le concours de RICHEFORT Isabelle, *L'Europe des traités de Westphalie, esprit de la diplomatie et diplomatie de l'esprit*, Paris, 2000, PUF, p. 224.

des rentes et gages et d'une réorganisation du système financier limitant les affaires extraordinaires et le recours aux traitants »¹⁷⁶. Il faut donc connaître la guerre pour souhaiter la paix, dans l'espoir que le commerce serait une façon plus pacifique pour les nations de s'affronter.

B / L'argent, le nerf de la guerre par défaut

Les moyens financiers, indispensables pour mener une guerre, demeurent sûrement l'une des raisons pour laquelle le temps du roi féodal a laissé la place à celui « *d'un souverain que la construction de l'État et le poids des dépenses de guerre placent en situation d'imaginer des nouvelles recettes* »¹⁷⁷. Mais, les moyens financiers suffisent-ils pour mener et gagner une guerre ? En effet, une guerre ne se résume pas qu'à une question d'argent, et la réduire à ce besoin, occulte une dimension essentielle de la guerre : l'art des combats.

Aussi important que soit l'augmentation de la taille et du coût des armées, ce qui importe surtout dans la guerre, c'est la stratégie, la tactique, la logistique : en général c'est la supériorité de l'organisation qui remporte la victoire. C'est là que l'on remarque plus clairement l'impact de la guerre sur le développement de l'État ; or, nous sommes très mal renseignés sur la conduite des campagnes et des sièges de l'armée française, en France même ou à l'étranger.¹⁷⁸

Le combat reste primordial dans une guerre puisque l'armée du monde la plus riche avec de mauvais stratèges va directement à la défaite et à la ruine. La construction d'un pays, c'est aussi et surtout ses victoires : Bouvines, Patay, Castillon, Marignan, Valmy ou encore Austerlitz. Souvent, le rapport de force ne se présente pas en faveur des Français. Cela ramène à la réflexion de Nicolas Machiavel au chapitre de son ouvrage le *Discours sur la première décade de Tite-Live*, « *Contrairement à l'opinion générale, l'argent n'est pas le nerf de la guerre* »¹⁷⁹. En effet, il revient sur ce vieil adage que l'argent serait le cœur de la guerre pour démontrer tout le contraire. Il propose plutôt de considérer qu'une armée possède les moyens financiers à la hauteur de ses victoires et c'est pourquoi un bon prince demeure celui qui mesure sa force :

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 217.

¹⁷⁷ RIGAUDIÈRE Albert, *Penser et construire l'État*, *op.cit.*, p. 523.

¹⁷⁸ BONNEY Richard, « Guerre, fiscalité et activité d'État en France (1500-1660) : quelques remarques préliminaires sur les possibilités de recherche », pp.193-201, in Genet J. Ph. et Le Mené M., *Genèse de l'État moderne, prélèvement et redistribution*, (Fontevraud 1984), Paris, éditions du CNRS, 1987, p. 196.

¹⁷⁹ pp. 181-460, in Machiavel, *Œuvres*, Paris, Bouquins, Robert Laffont, 1987, p. 313.

Comme chacun peut commencer une guerre à son gré, mais ne peut la conclure de même, avant de se lancer dans une entreprise, un prince doit mesurer ses forces et se comporter en fonction d'elles. Mais il doit avoir assez de sagesse pour ne pas s'illusionner sur ses forces. Il se trompera chaque fois qu'il les mesurera en fonction de ses ressources, de la situation de son pays ou de l'attachement de ses sujets, alors il manque d'armée qui lui appartient.¹⁸⁰

Les ressources financières ne constituent que l'un des critères parmi d'autres que le prince doit regarder pour décider d'aller en guerre. Seulement, le critère le plus important avant d'y aller, n'est pas l'argent, mais celui de savoir si le prince possède une armée qui lui « soit fidèle », car « non seulement, l'argent ne vous défend pas, mais il fait que vous êtes plus promptement pillé. Il ne peut y avoir d'idée plus fausse que l'opinion générale selon laquelle l'argent est le nerf de la guerre ». La guerre ne se résume pas à l'argent, mais à « de bons soldats »¹⁸¹. Ainsi, il est exact que l'histoire nous montre jusqu'à aujourd'hui des combats où le sacrifice a créé la victoire, où l'envie de se battre pour celui qui mène au combat, demeurait plus élevée que le fait de recevoir une solde.

En effet, pour Machiavel, « l'or ne suffit pas à trouver de bons soldats, mais ceux-ci suffisent à trouver de l'or. Si les Romains avaient voulu faire la paix avec de l'or plutôt qu'avec le fer, tous les trésors du monde ne leur auraient pas suffi, compte tenu de la grandeur de leurs entreprises et des difficultés qu'ils rencontrèrent ». Ainsi, un capitaine peut décider d'aller à la guerre précisément pour avoir de l'argent. Le manque de finances peut se présenter comme un argument de guerre. Ce motif peut même faire qu'il aille au combat « contre ses intentions ». C'est alors que Machiavel a cette réflexion sur Tite-Live à la fin de ce chapitre :

Se demandant qui l'emportait, des Romains ou d'Alexandre, en ces domaines, il [Tite-Live] conclut sans jamais mentionner l'argent. Quand les Capouans furent priés par les Sidiciens de prendre les armes en leur faveur contre les Samnites, ils durent mesurer leur puissance à leur argent et non à leurs soldats. Ayant, en effet, décidé de les aider, ils furent contraints après deux défaites de se faire les sujets des Romains pour survivre.¹⁸²

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 313.

¹⁸¹ *Ibid.*, p. 314.

¹⁸² *Ibid.*, p. 315.

En effet, Machiavel montre la non-pertinence de l'argent dans la guerre car de bonnes armées trouvent toujours de l'argent par leurs victoires. La fiscalité a donc bien plus besoin de la guerre pour exister que la guerre de la fiscalité. L'argumentaire pour prélever un impôt de guerre se construit aisément alors qu'un argumentaire pour prélever un impôt en temps de paix apparaît plus délicat. Il y aurait donc une disjonction entre les deux sujets (la guerre et la fiscalité), rapprochés pourtant couramment.

Quand le général Bonaparte part en Italie, les soldes sont impayées, il crie alors : « *Soldats, vous êtes nus, mal nourris ; ... je veux vous conduire dans les plus fertiles plaines du monde. Des riches provinces, de grandes villes seront en votre pouvoir ; vous y trouverez honneur, gloire et richesse* »¹⁸³. Le général Bonaparte a été envoyé en Italie par le Directoire pour ramener des fonds qui font cruellement défaut au budget du gouvernement ; objectif sur lequel tous les historiens s'accordent. « *N'avait-il pas, [comme il a été vu] dès l'entrée en campagne, alléché ses soldats par des promesses de butin ? Dans toutes ses lettres au gouvernement, il fit miroiter les profits à tirer de la moindre victoire* »¹⁸⁴. Bonaparte applique à la lettre Machiavel et prouve que la logique politique fiscale – c'est-à-dire la raison fiscale – ne se justifie pas forcément par des arguments fondés, mais par un discours politique dominant qui s'impose à l'ensemble comme évident, créateur d'avenir et plein de promesses.

C / Fondation d'un pouvoir régalien militaire et fiscal

Il apparaît que « *comme le pouvoir de juger ou de légiférer, celui d'imposer fait partie intégrante des droits régaliens. Il est inhérent à la souveraineté qui se construit lentement à partir du milieu du XIII^e siècle* »¹⁸⁵. Seulement, précise Albert Rigaudière : « *plus que tout autre pouvoir, il doit être accepté des populations dans la mesure où une participation financière toujours plus lourde est demandée* »¹⁸⁶. Cette légitimation est le plus souvent une légitimation obligatoire, même s'il y a négociation ou vote, il n'y a pas vraiment la possibilité

¹⁸³ GODECHOT Jacques, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, Paris, PUF, 1985, p. 496 ; autre version : « Soldats, vous êtes nus, mal nourris ; le gouvernement vous doit beaucoup, il ne peut rien vous donner... Votre patience à supporter toutes les privations, votre bravoure à affronter tous les dangers, excitent l'admiration de la France ; elle a les yeux tournés vers vos misères. Vous n'aviez ni souliers, ni habits, ni chemises, presque pas de pain, et nos magasins sont vides ; ceux de l'ennemi regorgent de tout : c'est à vous de les conquérir. Vous le voulez, vous le pouvez, partons ! », CASTELOT André, *Bonaparte*, Paris, Perrin, 1967, p. 192-193

¹⁸⁴ FURET François et RICHEL Denis, *La Révolution française*, Hachette, coll. Pluriel, 1963, p. 383.

¹⁸⁵ RIGAUDIÈRE Albert, *Penser et construire l'État*, *op.cit.*, p. 524.

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 524.

de refuser l'impôt¹⁸⁷. La concession fiscale reste une concession formelle ; dans la réalité, l'astreinte à payer finit dans la majorité des cas, par l'emporter. Il y a un droit exorbitant de l'administration qui se renforce avec le temps et les obligations de plus en plus lourdes qui pèsent sur l'État.

Une question reste en suspens sur le lien qui peut s'établir entre le pouvoir d'imposer et celui de lever une force armée, dans la mesure où *l'impôt du devoir* (le service militaire) prend une place de premier plan dans les armées. Même si au début, « *l'entretien d'une armée de quelque importance pose donc de dramatiques problèmes financiers* »¹⁸⁸. Le service des armes se présente d'abord comme le service de la noblesse¹⁸⁹. Ce n'est que par la suite et avec l'idée de nation que naissent les devoirs militaires du peuple. Le service de la noblesse s'étend donc à la population entière avec le service national, même si le peuple se passerait, au vu de ses réactions hostiles - de cet impôt à payer de sa personne¹⁹⁰.

Ainsi, les armées permanentes (ou loyales) avant d'appeler la population, se composent de mercenaires. Visiblement, il semblait plus sûr au monarque d'avoir des soldats étrangers

¹⁸⁷ N'est-ce pas le cas de l'Église face aux demandes du roi ? : « Malgré ces réticences, si l'on prend un peu de hauteur, la relative docilité du clergé dans son ensemble face aux exigences royales est patente », HAMON Philippe, *L'argent du roi, op.cit.*, 1994, p. 93.

¹⁸⁸ FAVIER Jean, *Finance et fiscalité, op.cit.*, p. 90.

¹⁸⁹ C'est une question dès le Moyen-âge, comme le prouve la préoccupation des rois tels que Philippe le Bel qui pour faire face aux besoins d'une armée constante « se tourne alors vers le rachat du service militaire. La guerre d'Aquitaine permet de promouvoir l'idée selon laquelle tout noble doit le service militaire, au moins dans certains cas, notamment quand le royaume est en danger », HELARY Xavier, « Révolution militaire, Révolution fiscale ? Le poids de la guerre dans les finances royales sous le règne de Philippe le Bel », pp. 229-254, in Contamine Philippe, Kerhervé Jean et Rigaudière Albert (sous la direction de), *Monnaie, fiscalité et finances au temps de Philippe le Bel* (journée d'études du 14 mai 2004), Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 2007, p. 248.

¹⁹⁰ Il est intéressant de noter qu'à partir de la loi Jourdan du 5 septembre 1798 sur la conscription où les recrues sont tirées au sort, il faut attendre le 21 mars 1905 pour que soit créé un service personnel, universel et obligatoire pour tous. Ainsi, que ce soit la loi Gouvion-Saint-Cyr du 6 mars 1818 qui abandonne l'obligation du service, tout en appelant par un environ 40 000 hommes, la loi Soult du 21 mars 1832 qui fixe le contingent d'appelés par l'Assemblée nationale, ou la loi Niel du 1^{er} Février 1868 qui consacre deux fractions dans le contingent (cinq ans et cinq mois), toutes ces lois se sont heurtées à la difficulté de contraindre les Français au service militaire dans la mesure où il a toujours plus été vécu comme une corvée ou une condamnation que comme un devoir (ce que montrait à demi-mot le fameux « fais-le t'en seras débarrassé »). D'ailleurs, l'appelé est nommé le « bidasse » ou le « troufion », deux termes qui se veulent affectueux mais demeurent péjoratifs dans le langage courant. La question reste entière : comment faire passer une contrainte pour un lien? En effet, l'armée n'a de valeurs éducatives que lorsqu'elle met en avant ses qualités de qualification et de professionnalisme, susceptibles d'ouvrir un avenir aux jeunes soldats. C'est pourquoi dernièrement le service militaire adapté (SMA) dans les DOM-TOM a pu rencontrer de bons résultats, et non pas comme il a été souvent dit – en reprenant les thèses du Maréchal Lyautey (*Le rôle social de l'officier*) - que l'armée éduque la nation.

que des soldats nationaux¹⁹¹. C'est donc bien la nécessité qui va entraîner les autorités à devoir lever des troupes dans le vivier de la population.

En résumé, il y a donc avec l'impôt en argent une nécessité à encadrer la levée et l'utilisation des fonds. La levée de l'impôt en argent comme la levée des hommes pour la guerre restent une contrainte, même légitime et même consentie. De plus, le poids de la guerre ne doit pas faire oublier que l'augmentation des recrues dans l'armée comme l'augmentation de l'impôt a pour première origine la croissance de la puissance publique¹⁹². En conséquence, avant même que le fait « *d'imposer* » puisse devenir un pouvoir régalien, il faut que la force d'imposer soit reconnue et que l'État puisse légalement contraindre. L'armée devance l'impôt. Le pouvoir régalien d'« *imposer* » vient toujours après la possibilité de pouvoir « *contraindre* ». En effet, c'est la contrainte légitime qui donne naissance à l'impôt.

Paragraphe 2 - L'argumentaire fiscal de l'économie

Les idéologies, les théories et les concepts économiques qui traversent l'État se présentent souvent comme le terreau du changement politique. L'économie, durant le siècle des Lumières, succède à la guerre pour que les nations s'affrontent. À cette époque, la physiocratie pense réformer la société par la loi, mais les inégalités politiques apparaissent trop importantes pour être réformées par la signature d'un décret. Néanmoins, cette expérience du XVIII^e siècle apprend que la raison fiscale d'un État naît bien d'un rapport de

¹⁹¹ « Au fur et à mesure que l'ordre s'imposa et que recula la guerre privée, elles allèrent en se réduisant pour être limitées à quelques semaines, voire à quelques jours dans l'année, avant d'être rachetées par les intéressés. Le seigneur accepta alors que lui fut payé un supplément de taille, la taille de l'ost dont le revenu, même modeste, lui permit d'engager des mercenaires et d'organiser ainsi une garde permanente du château. Ce n'est plus qu'en cas de péril grave qu'il se trouve toujours contraint de faire appel au service militaire des roturiers dans le cadre d'une levée de masse qu'il décide en utilisant son droit d'arrière ban. Mais tout cela compte peu et le seigneur doit obligatoirement trouver ailleurs des revenus complémentaires pour assurer la dépense et maintenir l'ordre », RIGAUDIÈRE Albert, *Introduction historique à l'étude du droit et des institutions*, Paris, Économica, 2006, p. 164.

¹⁹² « Il ne faudrait pas que le poids considérable de la guerre dans l'histoire de la taille fasse perdre de vue la cause première d'où découlait le droit d'imposer des dépenses de guerre générant des charges extraordinaires ou tout autres dépenses extraordinaires : elle n'est autre que la *dominatio* ou *imperium*, pouvoir légitime au nom duquel le roi et tous ceux qui lui étaient associés par l'exercice de leur office, laïque ou ecclésiastique, pouvaient exiger un effort supplémentaire en argent ou en service de ceux qu'ils gouvernaient. En ce sens, la taille n'a jamais cessé d'être une taille «à volonté ». Dans ce royaume de France, cette domination s'était étagée en instances presque autonomes depuis la fin de IX^e siècle », NORTIER Elisabeth et Michel, « Une ressource fiscale des rois capétiens : la taille, sa nature, son assiette, sa place dans le budget du royaume (XI^e – XIII^e siècles), pp. 3-52, in *Études et documents*, VII, Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 1995, p. 4.

force entre les différentes idéologies politiques. Ainsi, les théories économiques peuvent émettre l'idée de réformes (A), la théorie physiocratique de Quesnay a notamment mis en avant l'impôt unique qui se trouve être compliqué à réaliser (B), mais tous les physiocrates n'y adhèrent pas tel Turgot, préférant appliquer dans la pratique ministérielle les théories libérales (C).

A / L'économie à l'origine des réformes

À la fin du XVII^e siècle et au XVIII^e siècle, les créations d'impôts vont être constamment contestées telles que la capitation en 1695, le dixième en 1710, ou le vingtième en 1749. « *La discussion était toujours plus vive aussi souvent que le roi tentait d'obtenir des états une dotation supplémentaire, sous forme de don gratuit, dont il déterminait au préalable le montant en ne laissant aux états qu'un trait faible espace de négociation* »¹⁹³. Le dixième – né durant la guerre comme la plupart des nouveaux impôts – « *représente théoriquement le dixième des revenus de la propriété. Comme celui du Duc d'Albe autrefois, c'est un impôt de quotité, qui ignore la société des ordres et définit un contribuable économique. Il impose une déclaration de revenu. L'assiette et le contentieux appartiennent à l'intendant et la perception aux revenus des États* »¹⁹⁴. Le clergé en est exonéré. Quant au dixième, il est supprimé en 1717.

Toutes les réformes fiscales qui ont promu un calcul sur une base qui ne tient pas compte des ordres ont été systématiquement contestées. Ce n'est au final que la Révolution française qui change de fait le rapport de force, et qui fait chuter cette logique fiscale avec la fin des privilèges¹⁹⁵. Avant la Révolution, l'impôt se négocie et ne se vote pas au sein d'une Assemblée nationale. Les sommes, que le roi demande, se répartissent suivant le territoire :

La répartition de la taille entre les généralités, qui composaient le territoire tout entier de la France, était fixée le premier octobre de chaque année, après le conseil royal des finances, dans un acte appelé brevet de la taille, en ait fixé le montant. Une fois que le montant total avait été arrêté, et après avoir opéré l'éventuelle « *diminution de taille* », l'intendant des finances qui avait cette attribution, rédigeait les brevets particuliers, les

¹⁹³ RIGAUDIÈRE Albert, *Introduction historique, op.cit.*, 2006, p. 711.

¹⁹⁴ LOTTIN Alain et GUIGNET Philippe, *Histoire des provinces françaises du Nord, (de Charles Quint à la Révolution française (1500-1789))*, Arras, Artois Presses Université, 2006, p. 221

¹⁹⁵ « De l'Ancien Régime, elles [les villes] ont rejeté l'oppression administrative et fiscale ; du nouveau, elles ne veulent comme lien que la liberté retrouvé », FURET François et RICHET Denis, *La Révolution française*, Hachette, coll. Pluriel, 1963, p. 85.

actes où apparaissait la part que chaque généralité était tenue de payer ; ce premier travail étant achevé, l'intendant des finances rédigeait les « *commissions des tailles* » qui étaient des documents officiels dans lesquels la somme attribuée à chaque généralité était répartie entre ses circonscriptions fiscales, les élections. Il revenait à l'intendant provincial, secondé par un trésorier, de répartir ultérieurement le contingent entre les paroisses, l'unité fiscale qui répondait solidairement du paiement¹⁹⁶.

Le montant de la taille se fixe toujours avant sa répartition, à charge aux intendants de récolter la somme demandée. Ce système apparaît de fait très inégal dans le sens où celui qui y échappe, reste celui qui peut négocier l'impôt. Bien sûr, la somme étant déterminée, tous ceux qui ne paient pas, font supporter la charge non payée par d'autres, souvent moins fortunés. De plus, il y a la façon de récolter ces fonds en chargeant les sujets à collecter entre eux les sommes demandées. Ce système s'organise au bénéfice de la ferme¹⁹⁷.

Cependant, l'État ne peut pas tout organiser et sa croissance peut menacer les libertés personnelles. Car, « *ces grands avantages de la liberté ont fait que l'on a abusé de la liberté même. Parce que le gouvernement modéré a produit d'admirables effets, on a quitté cette modération : parce qu'on a tiré de grands tributs, on en a voulu tirer d'excessifs* »¹⁹⁸, et Montesquieu conclut : « *et, méconnaissant la main de la liberté qui faisait ce présent, on s'est adressé à la servitude qui refuse tout* »¹⁹⁹. Au XVIII^e siècle des idées nouvelles éclosent face à l'absolutisme du pouvoir royal. Montesquieu²⁰⁰ dans *L'Esprit des lois* demande que les impôts soient moins lourds pour favoriser le commerce puisque c'est par le commerce que la richesse des États se développe :

¹⁹⁶ ALIMENTO Antonella, *Réformes fiscales et crises politiques dans la France de Louis XV, de la taille tarifée au cadastre général*, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2008, p. 38-39.

¹⁹⁷ Extrait du mémoire adressé à Turgot, contrôleur des finances, par le fils d'un laboureur, publié en 1776 : « Enfin, ce fut à mon père d'être collecteur. Cette année la grêle avait ravagé tout le canton. Plus de la moitié du village était dans l'impossibilité de payer sa taille et les autres impositions. Toutes les demandes avaient été rejetées avec menaces. Les garnisons multipliées avaient achevé de ruiner plusieurs familles. Mon père ne put donc porter au receveur des tailles ce à quoi le village était taxé. Ses biens furent saisis, il fut mis en prison ; il y resta deux ans », in VILLARS Camille (adaptation de), *Nous avons vécu la Révolution française*, Paris, Via medias éditions, 2004, p.30.

¹⁹⁸ Montesquieu, *L'Esprit des Lois*, Livre XIII, chapitre XV, 1748.

¹⁹⁹ *Ibid.*

²⁰⁰ « Au travers de sa pensée, de son essai, de son traité, de ses lettres et pensées diverses, c'est tout un corpus idéologique qui est exprimé ; c'est tout un programme politique qui se retrouve proposé : hostilité à l'encontre de l'absolutisme et des courtisans corrompus ; alliance du peuple et de la patrie restée saine, de la noblesse sous les auspices de la « frugalité ». Mais pas question de remettre en cause la pérennité de la noblesse, non plus que les nécessaires hiérarchies », DELPORTE André, *L'idée d'égalité en France au XVIII^e siècle*, Paris, PUF, 1987, p. 248.

Le tribut naturel au gouvernement modéré, est l'impôt sur les marchandises. Cet impôt étant réellement payé par l'acheteur, quoique le marchand l'avance, est un prêt que le marchand a déjà fait à l'acheteur : ainsi il faut regarder le négociant, et comme le débiteur général de l'État, et comme le créancier de tous les particuliers. Il avance à l'État le droit que l'acheteur lui payera quelques jours ; et il a payé pour l'acheteur le droit qu'il a payé pour la marchandise. On sent donc que plus le gouvernement est modéré, que plus l'esprit de la liberté règne, que plus les fortunes ont de sûreté, plus il est facile au marchand d'avancer à l'État, et de prêter au particulier des droits considérables.²⁰¹

Ainsi, il est à noter comment « *L'Esprit des lois sera jusqu'en 1789 la véritable Bible des parlementaires, qui y puiseront tous les arguments dont ils essaieront d'étayer leurs remontrances (...). Mais aucun partisan de la démocratie n'invoquera L'Esprit des lois* »²⁰². Les idées que cet ouvrage véhicule, annoncent surtout une nouvelle époque de liberté pour le commerce et les hommes. Seulement, deux conceptions à l'époque se faisaient face : celle pour l'ouverture des frontières et celle contre²⁰³. Ainsi, « *le commerce de la France avec les pays étrangers, (...) était protégé par une muraille douanière dont les fondations avaient été posées par Colbert* »²⁰⁴. Or, les économistes demandent de plus en plus que les marchandises puissent librement circuler. Ces idées mettent à mal certaines ressources fiscales comme les péages qui concentrent en eux l'ensemble du débat sur l'ouverture de l'économie ou la stabilité des frontières :

Avec l'expansion commerciale qui consacre la promotion des marchands, la multiplication des rapports horizontaux et réciproques entre les individus a contribué à libérer le rapport social des anciennes servitudes et à miner une représentation hiérarchique de la société. Le péage est précisément au croisement de ces deux images de la société qui veulent devenir exclusives l'une de l'autre : une conception traditionnelle fondée sur la stabilité de conditions et le morcellement spatial d'une part, et de l'autre le monde de l'échange, marqué par la mobilité des hommes et des choses, qui véhicule des valeurs de liberté et plaide pour une ouverture de l'espace.²⁰⁵

²⁰¹ Livre XIII, chapitre XIV, 1748.

²⁰² GODECHOT Jacques, *Les institutions de la France, op.cit.*, p.9.

²⁰³ « Cette situation pour le moins paradoxale relève de la sphère du politique, à un moment où le gouvernement hésite entre dirigisme et libéralisme. Au niveau juridique, les pratiques développées par le pouvoir royal et par l'intendant sont constantes et solidement enracinées. Elle tendent à former un ensemble de règles dérogatoires marquées par la rigueur, au moins en apparence, et gouvernées par des principes d'exclusivité, d'exemptions fiscales ou d'aides financières sous formes de prêts », GLINEUR Cédric, *Genèse d'un droit administratif, op.cit.*, p. 331.

²⁰⁴ GODECHOT Jacques, *Les institutions de la France, op.cit.*, p.20.

²⁰⁵ CONCHON Anne, *Le péage en France, op.cit.*, p. 304.

Le XVIII^e siècle marque surtout l'arrivée d'idées libérales et physiocrates²⁰⁶ ; elles revendiquent chacune la liberté du commerce et condamnent l'imposition telle qu'elle est pratiquée à leur époque. Ces penseurs la jugent inégalitaire et trop lourde.

L'économie influence les décisions politiques. En effet, les physiocrates qu'emmène Quesnay, sont des partisans d'un impôt unique sur les propriétaires fonciers²⁰⁷, additionné à la libre circulation des marchandises et une hausse de prix des produits de la terre. Les physiocrates réalisent une mise en application partielle de leur pensée avec Turgot, même s'il faut noter des différences avec Quesnay, notamment sur l'imposition unique, ou la hausse des prix dont Turgot n'est pas partisan. Néanmoins, « *ses idées dans le domaine économique sont tributaires du principe « laisser faire, laisser aller »*. Par un édit du 13 septembre 1774, il impose la liberté du commerce des grains, ce qui fait disparaître les taxes sur la circulation des céréales et réduit les risques de famine. (...) [L'édit de janvier 1776] crée un système de large concurrence destiné, notamment, à faire baisser les prix et conforme à l'esprit du libéralisme »²⁰⁸, et non de la physiocratie.

Dans son article sur les « Grains » dans l'Encyclopédie, Quesnay affirme déjà que « *la France pourrait, le commerce étant libre, produire abondamment les denrées de premier besoin, qui pourraient suffire à une grande consommation et à un grand commerce extérieur* »²⁰⁹. En effet, Quesnay développe cette idée parce que l'État contrôle le grain, autant dans sa production que dans sa distribution. Cette charge de contrôle se passe à l'intendant qui doit faire appliquer la loi, et « *sauf l'autorisation spéciale du roi, la sortie des grains du royaume vers les États voisins était prohibée, conformément à l'arrêt du conseil du 5 avril 1723 et de la déclaration royale du 19 avril 1723* »²¹⁰.

²⁰⁶ Les idées physiocrates influencent d'une façon déterminante la Révolution française. « Sur des suggestions, imprégnées des théories de physiocrates, du Comité des Impositions que préside La Rochefoucauld, la constitution concentre l'impact de la fiscalité sur la terre », NEURRISSE André, *Histoire de la fiscalité, op.cit.*, p. 48.

²⁰⁷ « Quesnay proposa en particulier de substituer à l'ensemble des impositions existantes un impôt unique sur le produit net, révolutionnant ainsi le système fiscal existant. Pour mieux réussir dans son but, il se servit de l'« éloquence patriotique » du marquis de Mirabeau qui avait embrassé sa doctrine après avoir exprimé des positions « frondeuses » dans son Mémoire sur les états provinciaux et après avoir soutenu la politique fiscale de Silhouette et de son conseiller économique Forbonnais », ALIMENTO Antonella, *Réformes fiscales et crises politiques dans la France de Louis XV, de la taille tarifée au cadastre général*, Bruxelles, P.I.E Peter Lang, 2008, p. 124.

²⁰⁸ GISLAIN Geoffroy de, *histoire des institutions, op.cit.*, 1992, p. 156.

²⁰⁹ QUESNAY, article « Grains », *Encyclopédie ou dictionnaire des sciences, des arts et des métiers*, tome 2, édition, Paris, Flammarion, 1986, p. 155.

²¹⁰ GLINEUR Cédric, *Genèse d'un droit administratif, op.cit.*, 2005, p. 321.

En 1774, la politique de la libéralisation du grain de Turgot²¹¹ a un résultat inflationniste sur les prix et provoque une crise dans l'ensemble du pays sur l'approvisionnement²¹². Visiblement, la dérèglementation d'un secteur d'activité n'est pas l'apanage du libéralisme, mais les conséquences peuvent être dramatiques lorsque la liberté du commerce ne s'accompagne pas de lois régulatrices.

La fiscalité peut être un outil de régulation que les États peuvent utiliser à bon escient, un outil qui tient compte d'abord de la pratique. En effet, les idées, même généreuses et simplificatrices, peuvent se révéler en matière fiscale, risquées.

B / Un difficile impôt unique

Les Physiocrates oscillent entre la pratique de l'économie et sa conceptualisation. Une dissonance s'observe entre la conception de l'économie des physiocrates et la réalisation de leur programme. Les physiocrates sont des théoriciens dont la plupart demeurent des hommes politiques, tels Turgot ou Dupont de Nemours. De la sorte, « *l'agriculture est selon les physiocrates, la source de toutes les richesses, car seule elle donne ce qu'ils appellent un « produit net », c'est-à-dire un bénéfice net. L'impôt doit donc tant que possible, porter sur ce bénéfice, donc être assis sur la terre* »²¹³. Les physiocrates donnent ainsi beaucoup d'importance à la propriété privée, un droit, selon eux, « *naturel et capital* »²¹⁴. Ils préconisent

²¹¹ Cette politique de libéralisation fait penser aux préjudices qu'a connus le secteur de la laine en 1349 qui doit appliquer un tarif unique pour les licences, avec une autorisation de fait illimitée d'exportation. Face aux déséquilibres locaux que cela a provoqués, l'État a dû intervenir. « C'est pourquoi, à l'occasion d'un texte règlementant les foires de Champagne et de Brie en 1349, prohibition fut à nouveau décidée d'exporter les laines librement », RIGAUDIÈRE Albert, *Penser et construire l'État dans la France du Moyen-âge (XIII^e-XV^e siècle)*, Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 2003, p. 571.

²¹² « La politique physiocratique aboutit donc à pénaliser les ruraux et à accroître, en période de hausse des prix (1760-1770), les profits des plus gros exploitants et des plus gros rentiers du sol », BOURDE André, « Les « Lumières », 1715-1789 », in DUBY Georges (sous la direction de), *Histoire de France, des origines à nos jours*, Paris, Larousse, 2006, p. 614.

²¹³ GODECHOT Jacques, *Les institutions de la France, op.cit.*, p.9.

²¹⁴ « La propriété doit être « inviolable » et « sacrée », et tout atteinte à la propriété réprimée avec la dernière sévérité », *Ibid.*, p.13. ; nous pouvons donner à ce titre la définition d'objet sacré pour l'ethnologue Maurice Godelier : « Nous avons vu ainsi que les objets sacrés sont des objets inaliénables que l'on garde et ne donne pas, alors que les objets précieux sont des objets que l'on donne tout en les gardant », *L'énigme du don*, Paris, Fayard, 1996, p. 140 ; « Les objets sacrés sont donc des objets gorgés de sens, du sens même de l'origine des choses, des objets qui ne sont pas beaux et qui n'ont pas besoin de l'être ou du moins, s'ils sont perçus comme beaux, c'est une beauté sublime, d'une beauté qui dépasse le beau », *Ibid.*, p. 186.

une nécessaire ouverture des frontières, une libre circulation des marchandises. Ils critiquent l'ancien système fiscal et proposent la mise en place d'un impôt unique dont Quesnay élabore le calcul, même s'il connaît toute la difficulté pour le faire accepter et le mettre en place:

Nous supposons donc, qu'au lieu de l'impôt unique qui pourrait être établi à raison des deux septièmes, lesquels sur un revenu de 3 milliards, formeraient la somme de 800 millions, les propriétaires des terres préférassent un impôt qui ne prendrait directement et immédiatement sur le revenu de leur terres qu'un dixième ou 300 millions ; et que pour subvenir aux dépenses publiques on établisse une contribution de 500 millions sur les personnes et sur les consommations, dont la moitié serait envahie par les frais de perception, par les profits des traitants et de leurs associés par la surcharge qu'imposent sur la nation les contrebandiers, qui naissent inévitablement à la suite des impôts sur le commerce et qu'aucune armée fiscale n'a jamais pu contenir, par les frais litigieux qu'entraîne une perception compliquée dont les règles sont sujettes à beaucoup d'interprétations, par les accommodements clandestins des particuliers qui redoutent de plaider contre les employés du fisc, par les amendes arbitraires, par les gains annuels des titulaires de charges, d'offices et de droits aliénés, et par les profits des propriétaires de privilèges excessifs etc., etc.²¹⁵

Pour que l'impôt unique fonctionne, il faut d'abord « assujettir les impositions à « des règles invariables et judicieuses », capables d'en garantir le paiement et de protéger le contribuable contre les « mauvaises intentions » ou les « fausses conjectures » des préposés »²¹⁶. Car, l'envie d'échapper à l'impôt demeure toujours aussi vive quel que soit le type d'impôt, qu'il soit unique ou qu'il y en ait plusieurs. La théorie de Quesnay se nourrit à la fois d'un profond réalisme sur sa société et d'une utopie pour simplifier le système. Il y a donc une profonde austérité dans la physiocratie. Par exemple, Quesnay explique notamment le danger du luxe : « on voit par là que les excès du luxe de décoration peuvent très promptement ruiner avec magnificence une nation opulente »²¹⁷. Ainsi, les physiocrates ne cherchent pas à révolutionner la société²¹⁸ ; ils veulent simplement l'améliorer et la rendre plus équitable²¹⁹.

²¹⁵ *Second problème économique* (1767), pp. 395-418, in Quesnay, *Physiocratie*, Paris, Flammarion, 1991, p. 405.

²¹⁶ DECROIX Arnaud, *Question fiscale et réforme financière en France (1749-1789), logique de la transparence et recherche de la confiance publique*, Marseille, Presses Universitaire d'Aix-Marseille, 2006, p. 61.

²¹⁷ *Tableau économique*, pp. 87-148, in QUESNAY François, *Tableau économique, op.cit.*, p. 92.

²¹⁸ « Les rapports au sein de l'État entre autorité politique et la décentralisation retiennent plus particulièrement l'attention des physiocrates. Ils tendent d'articuler ces deux concepts qui, à première vue, apparaissent antinomiques. Loin de les considérer comme inconciliables, Quesnay et ses disciples élaborent un véritable système politique et administratif associant un pouvoir central puissant, guidé par les lois de l'ordre naturel, et des administrations locales, dont les membres sont

Cette profonde conviction de réformateur se perçoit d'ailleurs dans l'implication politique des physiocrates²²⁰ qui, face aux évènements politiques de cette fin du XVIII^e siècle, n'ont jamais renoncé à imposer leurs convictions théoriques. Pourtant, l'impôt unique ne trouve jamais grâce auprès des autorités. Ainsi, « Necker, dans son compte rendu de 1781, comme dans son administration des finances de la France (1784) repoussait l'impôt unique, mais exposait les faits d'un système des gabelles et des traites, anachronique »²²¹. Durant la Révolution française, Dupont de Nemours, pourtant partisan de l'impôt unique, « lorsque les nouvelles bases de la fiscalité sont décrétées par l'Assemblée, (...) ne milite pas en faveur de l'application stricte du programme de l'école »²²² physiocrate. Finalement, ce qui ressort de cette étude est que :

Le groupe des physiocrates et des économistes ne compte pas d'écrivains aussi réputés qu'un Montesquieu, un Voltaire, un Diderot. Les chefs du mouvement Quesnay et Gournay ne tiennent guère de la place dans l'histoire de la littérature. Un Turgot, un François Neufchâteau, un Dupont de Nemours sont connus pour leur activité politique.²²³

Cependant, l'impôt unique²²⁴ rappelle par son impossibilité la complexité des systèmes fiscaux et leurs profondes inégalités. S'il est vrai que l'impôt unique est inapplicable, il

élus par les citoyens, qui gèrent les intérêts collectifs », MERGEY Anthony, *L'État des physiocrates : autorité et décentralisation*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence, 2007.

²¹⁹ « Les promoteurs de l'impôt unique (...) ne cherchent pas à révolutionner la société, même s'ils envisagent de la réformer profondément. Ils accompagnent ainsi leur théorie d'une critique souvent pertinente du système fiscal existant », GEFROY Jean-Baptiste, *Les grands problèmes fiscaux contemporains*, Paris, PUF, 1993, p. 152.

²²⁰ « L'impopularité de la ferme fut encore aggravée par l'opposition que lui fit, l'école physiocratique, dont il n'est point besoin de rappeler l'audience. Le Dr. Quesnay écrit, en 1757, dans un article de l'Encyclopédie, que « les agioteurs, financiers ou traitants ne s'enrichissent qu'aux dépens du peuple », et que l'« aspect de ces grandes fortunes de finance fait croire aux bourgeois peu clairvoyants que la masse d'argent monnayé a augmenté et que l'État a besoin des ressources. Mais ces fortunes même ne sont pas, comme ils pensent, des ressources pour l'État. L'agioter (...) ne se dessaisit jamais de ses richesses », DURAND Yves, *Finance et mécénat, les fermiers généraux au XVIII^e siècle*, Paris, Librairie Hachette, 1976, p. 201-202.

²²¹ *Ibid.*, p.201.

²²² GOUTTE Pierre-Henri, « Économie et transmissions : l'œuvre de Dupont de Nemours au début de la Révolution Française 1789-1792 », pp. 145-233, in SERVET Jean-Michel, *Idées économiques sous la Révolution 1789-1794*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 1979, p. 160.

²²³ GODECHOT Jacques, *Les institutions de la France, op.cit.*, p. 11.

²²⁴ L'impôt unique fait toujours des émules et revient périodiquement. Au lieu d'imaginer un impôt unique sur la production terrienne, certains auteurs imaginent qu'il pourrait s'appliquer sur le capital ; d'autres, bien avant comme Hobbes, ont imaginé un impôt unique sur la dépense, ou encore plus récemment avec Nicolas Kaldor sur la dépense globale : « l'impôt sur la dépense proposé par Kaldor n'est pas une taxe sur le chiffre d'affaire supportée par le consommateur, mais un impôt annuel personnel et progressif sur les dépenses effectuées par les contribuables. Cet impôt devait se substituer à l'impôt sur le revenu que l'auteur jugeait tout à la fois inéquitable et inefficace »,

permet de stimuler la réflexion et de produire une critique de la capacité de redistribution des contributions.

C / De la théorie d'un praticien

Pourtant, les physiocrates au pouvoir essaient ce que finalement la Révolution française réalise dans les grandes lignes. Turgot demeure emblématique de ce lien profond entre un théoricien et un praticien²²⁵. Il affirme dans son *Éloge de Vincent de Gournay* - à l'un des maîtres physiocrates - que :

La liberté générale d'acheter et de vendre est donc le seul moyen d'assurer, d'un côté, au vendeur, un prix capable d'encourager la production ; de l'autre, au consommateur, la meilleure marchandise au plus bas prix. Ce n'est pas que, dans des cas particuliers, il ne puisse y avoir un marchand fripon et un consommateur dupe ; mais le consommateur trompé s'instruira et cessera de s'adresser au marchand fripon ; celui-ci sera décrédité et puni par-là de sa fraude ; et cela n'arriva jamais fréquemment, parce qu'en général les hommes seront toujours éclairés sur un intérêt évident et prochain.²²⁶

Animé de cette conviction, Turgot arrive au poste de Contrôleur Général où, parmi d'autres mesures, il établit la liberté du commerce des grains et abolit les corvées. Turgot « essaie de pratiquer une politique libérale »²²⁷, « mais son expérience échoue encore plus vite que la précédente [en 1663²²⁸] devant les émeutes populaires, la « guerre des farines »²²⁹ et pour d'autres motifs, l'opposition des « privilégiés »²³⁰ ; le 12 mars 1776,

BOUVIER Michel, *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, Paris, LGDJ, 2008, p. 206.

²²⁵ « Louis XVI, à son avènement, remit les finances aux mains de Turgot, qui ne put, faute de temps, réaliser le programme qu'il avait exposé dans une lettre au roi, où il écrivait : « ni banqueroute, avouée ou masquée par des réductions forcées, ni augmentation d'impôts, ni emprunts ». Il abolit la corvée et réduisit la dette de 64 millions », in définition « dette publique », pp. 218-259, in FUZIER-HERMAN, *Répertoire général Alphabétique du droit français*, tome 17, Paris, Librairie de la société du recueil général des lois et des arrêts, L. Larose, 1899, p. 226.

²²⁶ *Eloge de Vincent de Gournay* (1759), pp. 123-153, in TURGOT, *Formation et distribution des richesses*, Paris, Flammarion, 1997, p. 132.

²²⁷ GODECHOT Jacques, *Les institutions de la France*, *op.cit.*, p. 19.

²²⁸ Il y a eu une tentative de réforme semblable en 1663 qui eut le même sort que celle que tenta un peu plus tard Turgot.

²²⁹ « Au printemps 1775, durent la guerre dite des farines, conséquence des décrets du Turgot sur la libre circulation du grain, il y eut à Paris de nombreux pillages de boulangerie », BRAUDEL Fernand, *L'identité française*, Paris, Flammarion, 1990, p.754.

²³⁰ *Ibid.*, p. 19.

Turgot se voit contraint d'abandonner son poste et de démissionner²³¹. Pourtant, Turgot développe un regard fin sur sa société et en élabore l'histoire à la façon d'un ethnologue mélangé d'un économiste dans un ouvrage intitulé *Formation et distribution des richesses* en 1766. Généralement, il est référencé parmi les physiocrates, mais sur de nombreux points il s'en distingue. Par exemple, il ne voit pas dans l'épargne un obstacle à l'économie, contrairement à Quesnay²³². Il écrit à ce sujet :

(...) l'argent épargné, accumulé, mis en réserve pour former des capitaux, n'est point enlevé à la circulation, et que la somme des valeurs pécuniaires, qui se balance dans le détail du commerce avec les autres valeurs pour en fixer le prix, n'en est ni plus ni moins forte.²³³

Turgot abandonne sur certains aspects la physiocratie et se rapproche du libéralisme. Car, selon lui, la liberté du commerce demeure primordiale :

Peut-on douter que la liberté ne produise nécessairement l'effet d'égaliser les prix ? De ce que les récoltes réussissent dans un lieu et manquent dans un autre, de ce que les années stériles, suivant l'ordre de la nature, succèdent de temps en temps aux années abondantes, et de ce que le besoin des consommateurs met un plus haut prix à la denrée, à raison de ce qu'elle devient moins commune, il suit évidemment qu'il y a un grand intérêt à porter du grain des lieux où il est abondant dans ceux où il est rare, à en mettre en magasin dans les bonnes années afin de le réserver pour les besoins des mauvaises²³⁴.

Il développe surtout l'idée que l'instruction et la connaissance des mécanismes économiques restent essentielles au développement d'un pays. Cette idée se retrouve dans le projet d'instruction nationale de Condorcet, c'est-à-dire « l'idée de développer ce qu'on appellerait (...) une culture économique (...) »²³⁵. Turgot pense réussir à modifier par le droit

²³¹ MOSSER Françoise, *Les intendants des finances au XVIII^e siècle, les Lefèvre d'Ormesson et les « départements des impositions » (1715-1777)*, 1978, Paris, Genève-Paris, Librairie DROZ, p. 231.

²³² « Que les propriétaires et ce qui exercent les professions lucratives, ne soient pas portés, par quelques inquiétudes qui ne seraient pas prévues par le gouvernement, à se livrer à des épargnes stériles, qui retrancheraient de la circulation et de la distribution une portion des revenus ou de leurs gains », QUESNAY François, *Tableau économique*, *op.cit.*, p.105.

²³³ *Observations sur les mémoires récompensés par la société d'agriculture de Limoges (1767)*, pp.237-269, in TURGOT, *op.cit.*, p. 268.

²³⁴ *Lettres au Contrôleur Général (Abbé Terray) sur le commerce des grains (1770)*, pp. 297-380, in *Ibid.*, p. 342.

²³⁵ RAYNAUD Philippe, « Y a-t-il une philosophie girondine ? », pp. 291-304, in Furet François et Ozouf Mona, *La Gironde et les Girondins*, Paris, Payot, 1991, p. 301.

la réalité sociale. Seulement, en questionnant la fiscalité comme la corvée, il touche aux privilèges d'une société dont les différents ordres n'attendent qu'une occasion de s'affronter. Le système fiscal semble ne pas pouvoir bouger. C'est la confirmation qu'une fiscalité représente d'abord la logique politique dominante. Par la guerre, puis par l'économie, les politiques souhaitent modifier la société. Sans jamais être révolutionnaires, les physiocrates comprennent qu'il ne peut pas y avoir de fiscalité en décalage avec son époque. Même si, au final, la population accepte l'impôt. Ce dernier se discute et se remet en cause, même s'il demeure au cœur des mutations de la société.

La raison fiscale devient surtout ce que les idéologies dominantes de la société en font. De ce fait, la loi ne retraduit que les confrontations et les volontés des gouvernants. À ce titre, quand l'impôt se discute sur ses fondements, il peut aussi être réformé.

Section 3 - Réformer l'impôt

Après les événements de l'été 1789, la fiscalité obéit au nouveau discours dominant représenté au sommet de l'État par les révolutionnaires. En effet, le grand invité des premières années de la Révolution est le peuple. Bien sûr, cette volonté d'égalité faiblit rapidement devant les préoccupations d'un rendement de la fiscalité et la mise en place d'un nouveau clientélisme. Cela montre surtout qu'au-delà des bouleversements économiques de l'assignat, une trame quasi « *immuable* » du principe fiscal se dégage et passe les époques. Néanmoins, il y a au cours de la Révolution une véritable mutation fiscale (§1). Il se dégage alors une véritable justification du paiement révolutionnaire envers les riches et l'Église (§ 2).

Paragraphe 1 - Une mutation fiscale au cœur de l'économie révolutionnaire

L'économie de l'État reste indissociable de la fiscalité puisque l'État doit avoir un revenu, emprunter de l'argent s'il en manque, rembourser le crédit et trouver un équilibre dans ses dépenses. La moindre rupture fiscale, c'est autant de revenus en moins. Malgré cela, la Révolution met fin à l'impôt indirect²³⁶. Néanmoins, ce passage à une nouvelle fiscalité n'enlève pas la nécessité pour les révolutionnaires de trouver de l'argent. Dans ce

²³⁶ Sauf pour les douanes.

bouillonnement d'évènements, la Constituante crée un emprunt assuré sur la vente des biens nationaux : l'assignat. Mais, cette aventure économique se termine mal face à des rentrées fiscales insuffisantes, et un assignat qui alourdit le budget de l'État (A). Même si l'égalité se revendique toujours comme la valeur supérieure à respecter pour toute création d'impôt, la rentabilité fiscale redevient, après les premières années d'euphorie, une forte préoccupation (B). Bien que la Révolution espère tout bouleverser, les hommes restent toujours soucieux de leur développement personnel²³⁷. La fiscalité inspire toujours autant d'inimitié (C).

A / L'assignat entre fiscalité et économie

La structuration de l'économie française commence à muter bien avant la Révolution de 1789. Le terme de « *fiscalité* », comme le note Arnaud Decroix, aurait été appliqué dans les années « 1749-1750 pour désigner le régime des impôts et l'ensemble des règles relatives au fisc »²³⁸. Il poursuit alors sa réflexion en écrivant : « *le débat financier investit progressivement l'espace public et permet de cristalliser l'attention autour des pratiques, non seulement fiscales, mais également politiques de l'Ancien Régime* »²³⁹. En effet, Necker joue franc-jeu sur le budget. Il participe de fait à transformer le budget de l'État en une affaire publique soumise au débat et à la discussion.

En devenant un sujet d'ordre public, les finances de l'État se soumettent à la contradiction populaire. Elles se transforment en une réflexion commune et n'appartiennent plus seulement au conseil du roi. Cette transformation est due à une structure sociale et économique en mutation où la ville domine de plus en plus, créant des élites lettrées faites de professions libérales et un monde d'une petite bourgeoisie qui commence à s'instruire en prenant de l'intérêt pour la chose publique. À la Révolution, dans la ville « *c'est la petite bourgeoisie artisanale et boutiquière qui impose sa marque, celle du comportement comme celle de l'idéologie, à une population ouvrière qui dépend étroitement d'elle* »²⁴⁰. Cependant, le peuple qui se révolte en 1789 est essentiellement rural, et c'est bien une minorité (1/3) des

²³⁷ « L'égalité politique marque l'entrée définitive dans le monde des individus. Elle introduit un point de non-retour », ROSANVALLON Pierre, *Le sacre du citoyen*, Paris, Folio histoire, Gallimard, 1992, p.15.

²³⁸ *Question fiscale, op.cit.*, p. 27.

²³⁹ *Ibid.*, p. 27.

²⁴⁰ CHAUSSINAND-NOGARET Guy, « La ville jacobine et balzacienne », pp. 527- 606, in Le Roy Ladurie Emmanuel (sous la direction de), *La ville des temps moderne*, Paris, coll. Points Histoire, Editions du Seuil, 1998, p. 538.

citoyens qui vivent dans les villes²⁴¹. Dans ce contexte, les députés imaginent pour faire face aux difficultés financières de l'État la création d'un assignat, c'est-à-dire un emprunt émis sous forme de papier-monnaie²⁴² et dont la valeur est assignée sur les biens nationaux :

Le 19 décembre 1789, l'Assemblée constituante avait décidé de mettre en vente pour 400 millions de biens de l'Église « *mis à la disposition de la nation* », un mois et demi auparavant. Des assignats furent émis pour valeur égale. Il ne s'agissait encore que de reconnaissance de dettes portant intérêt à 5%. Ces titres étaient remboursables en biens-fonds. Le mécanisme impliquait au fur et à mesure de la vente des biens d'Église.²⁴³

Seulement, l'assignat doit rapidement subir les assauts de l'inflation et participe à l'évasion financière. En effet, les assignats vont être l'occasion de deux types d'évasion financière : la première par les Français qui acquièrent avec les assignats des biens nationaux, et la seconde par les banques étrangères qui demandent le remboursement des titres acquis²⁴⁴. L'assignat va fragiliser l'économie française, mais aussi paradoxalement lui permettre de passer la crise, car les députés de l'époque vont multiplier la production d'assignats, donc multiplier l'emprunt. Cela signifie que la dévaluation de l'assignat

²⁴¹ « On doit s'interroger une fois encore, de ce point de vue, sur le concept de « *Révolution bourgeoise* » : la Révolution deviendra peut-être objectivement bourgeoise par ces résultats finaux (et encore pas tous ! Qu'on songe à la parcellisation paysanne, nullement bourgeoise et ni capitaliste : elle sera stimulée, encouragée de toutes les façons, par les événements de la décennie 1789-1799) », LE ROY LADURIE Emmanuel (en collaboration avec Quillet Bernard), « Baroque et Lumières », pp. 287-526, in Le Roy Ladurie Emmanuel (sous la direction de), *La ville des temps moderne*, Paris, coll. Points Histoire, Editions du Seuil, 1998, p. 519.

²⁴² « L'assignat n'était pas une monnaie, mais un nouvel instrument de la dette publique ; il ressemblait beaucoup au billet de banque dont Necker propose l'émission. En fait, le décret du 19 décembre imposait un rééchelonnement de la dette, comme on dirait aujourd'hui, ou si l'on préfère, un moratoire partiel : une partie des créanciers de l'État ne serait plus payé en numéraire, mais en un papier de liquidité limité, utilisable à coup sûr, mais peut-être seulement pour acheter des biens nationaux (et l'intérêt qu'ils recevraient sur ce papier serait supérieur à celui des emprunt antérieurs de l'État, si bien qu'il avait conversion partielle », CROUZET François, *La grande inflation – la monnaie en France de Louis XVI à Napoléon*, Paris, Fayard, 1993, p. 107.

²⁴³ MICHALET Charles-Albert, « Economie et politique chez Saint-Just, l'exemple de l'inflation », pp. 337-390, in Servet Jean-Michel, *Idées économiques sous la Révolution 1789-1794*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 1979, p. 337.

²⁴⁴ « conçus à l'origine comme instruments de remboursement de la dette publique, ils alimentèrent rapidement un double mouvement d'évasion : d'une part un exode intérieur, car en grand nombre les citoyens français troquèrent ce qui était devenu un mauvais-papier monnaie contre les biens nationaux, ce qui pose le problème tant débattu du rôle progressif de la Révolution, qui a brusquement rejeté les Français vers la propriété foncière ; d'autre part, l'exode extérieur, car, lorsque l'Assemblée constituante porta le montant de l'émission de à 1 milliard 200 millions en septembre 1790 et décida du remboursement de la dette à partir du 1^{er} janvier 1791, la correspondance de la banque Greffulh, Montz et Cie porteurs de ces titres mis en remboursement demandèrent massivement le rapatriement de leurs fonds », ANTONETTI Guy, « La Révolution et la première tentative de contrôle des changes », pp. 261-272, in *État, finances et économie pendant la Révolution française*, colloque tenu à Bercy les 12, 13, 14 octobre 1989, à l'occasion du Bicentenaire de la Révolution française, Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 1991, p.262.

caractérise d'abord l'augmentation de l'emprunt, c'est-à-dire que l'État gagne du temps sur ses créanciers. Il y a un vrai paradoxe dans l'assignat dans la mesure où il n'est pas réellement une monnaie, et pourtant il va être émis comme une monnaie. Les députés font l'inverse de ce que le marché aurait pu attendre d'eux. En effet, « *l'objectif théorique aux emprunts [est] la revalorisation de l'assignat par la diminution de la masse monétaire en circulation* »²⁴⁵, les députés vont continuer à en produire. Ainsi, l'assignat qui définit un emprunt, se comporte de plus en plus comme un papier-monnaie par la force des événements. Finalement, il vaut mieux un mauvais papier-monnaie qu'un emprunt non remboursable.

De plus, l'inflation, liée directement aux événements de la Révolution et à la raréfaction de certains produits, a des conséquences importantes sur l'économie. En l'année 1792, « *la dépréciation de l'assignat par rapport aux métaux précieux et aux devises étrangères ne [s'aggrave] pas, la baisse du début de l'année ayant été compensée par la vive reprise à partir d'août* »²⁴⁶. Des mesures se décident pour ralentir la mauvaise santé de l'assignat et protéger des créanciers que tout un chacun peut rembourser avec des assignats :

[La Convention] décida par les lois du 2 et du 3 thermidor (20 juillet et 25 juillet)²⁴⁷ que la [taxe] « *foncière* » serait payable, moitié en assignat, valeur nominale, moitié en grains portables dans les magasins, éloignés de trois lieues au maximum. Les cultivateurs ne récoltant pas, ou trop peu de grains, devaient cette moitié en assignat représentatif du prix du blé.²⁴⁸

Cette situation ne tient pas longtemps, car un emprunt doit être tôt ou tard remboursé. Un emprunt crée une avance financière sur une fiscalité future. Dans ces années qui mènent au Directoire, la situation économique se dégrade, l'assignat n'a plus de valeur, l'emprunt grimpe et les rentrées fiscales n'arrivent pas bien. Finalement, les théories libérales sont les bienvenues pour désengager l'État d'une partie de ses obligations de relance économique. Ainsi, bien que le Directoire soit un régime fortement critiqué, il met fin à l'assignat en 1797,

²⁴⁵ HERRMANN-MASCARO Nicole, « Finalités modernes pour un impôt révolutionnaire : l'emprunt forcé de l'an II », pp. 365-395, in *État, finances et économie pendant la Révolution française*, colloque tenu à Bercy les 12, 13, 14 octobre 1989, à l'occasion du Bicentenaire de la Révolution française, Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 1991, p. 373.

²⁴⁶ CROUZET François, *La grande inflation*, op.cit., p. 195.

²⁴⁷ 1795.

²⁴⁸ GODECHOT Jacques, *Les institutions de la France*, op.cit., p. 398.

et « *pressé par ses besoins financiers* »²⁴⁹, il tente « *une première rationalisation [des prélèvements fiscaux], en créant une agence des contributions directes (loi du 22 Brumaire An VI). Mais, la solution définitive [est] apportée par le Consulat, avec une structuration systématique des services fiscaux au niveau départemental, par la loi du 3 Frimaire An VIII (24 novembre 1799)* »²⁵⁰.

En résumé, la structuration fiscale qui est mise en place, suit le modèle de la départementalisation, et permet d'appartenir à sa localité comme sa nation. Cet équilibre demeure celui du juste milieu, celui qui place l'égalité avant l'efficacité fiscale, en apparence.

B / Un souhait : l'égalité avant l'efficacité.

L'égalité des citoyens devant l'impôt semble une demande récurrente dans l'histoire. En effet, l'Ancien Régime a eu l'occasion, à plusieurs reprises, de rétablir l'égalité. Lors de la réforme du vingtième, un mémoire à l'abbé Terray, Contrôleur général, en mars 1770 propose de « *rétablir dans toute son autorité la régie du vingtième* »²⁵¹, et « *d'en faire un véritable impôt sur le revenu* »²⁵² en interdisant le système d'abonnement²⁵³. Ce mémoire « *plaide [notamment] en faveur de l'égalité fiscale* »²⁵⁴. La situation fiscale semble donc parfaitement connue des autorités, d'autant plus que des penseurs influents comme Adam Smith, ont pris position pour l'égalité face à l'impôt. Il écrit dans *La richesse des nations* (1776) :

Le luxe et la vanité forment la principale dépense du riche, et un logement vaste et magnifique embellit et étale, de la manière la plus avantageuse, toutes les autres choses du luxe et de la vanité qu'il possède. Aussi un impôt sur les loyers tomberait, en général, avec plus de poids sur les riches, et il n'y aurait peut-être rien de déraisonnable que les

²⁴⁹ DUPRAT Jean-Pierre, « L'évolution des relations du ministère des finances avec les collectivités locales », pp.13-36, in Choussat Jean (sous la présidence), *Les administrations économiques et financières à l'épreuve de la décentralisation*, Bordeaux, 31 mars 1994, p.29.

²⁵⁰ *Ibid.*, p. 29.

²⁵¹ THUILLIER Guy, « La réforme des vingtièmes en 1770 », pp. 531-545, *Etudes et Documents*, tome V, Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 1993, p. 531.

²⁵² *Ibid.*, p. 531.

²⁵³ C'est-à-dire des négociations entre les contribuables et les états provinciaux sur le montant à payer.

²⁵⁴ *Ibid.*, p. 532.

riches contribuent aux dépenses de l'État, non seulement à proportion de leur revenu, mais encore de quelque chose au-delà de cette proportion.²⁵⁵

Il évoque aussi la nécessité d'augmenter les salaires, si le gouvernement souhaite pouvoir prélever des impôts sur l'ouvrier. Cela aurait sans nul doute une conséquence sur l'ensemble de la chaîne des prix. Il écrit à cette occasion :

Dans tous les cas, un impôt direct sur les salaires du travail doit nécessairement occasionner à la longue une plus forte diminution dans la rente de la terre, et une plus grande élévation dans le prix des objets manufacturés, que n'en aurait pu occasionner d'une part ni de l'autre une autre imposition d'une somme égale au produit de cet impôt, qui aurait été convenablement assise, partie sur le revenu de la terre et partie sur les objets de consommation.²⁵⁶

Les gouvernements gagnent à produire de l'égalité face à l'impôt. Ils emportent plus d'équilibre dans la maîtrise des prix et ils maintiennent la paix dans leur pays. Être juste, équitable et mesurée est la qualité minimale de toute politique fiscale. Seulement, l'égalité est souvent compliquée à mettre en place. En effet, connaître les richesses des citoyens reste une chose complexe, comme du reste les fiscaliser à la hauteur de leurs biens, dans la mesure où « *plus le montant de leurs revenus est élevé, moins les contribuables ont tendance à ressentir le poids de [l'] impôt* »²⁵⁷. Cette inégalité de départ complique toujours le prélèvement de l'impôt et son calcul afin qu'il soit perçu comme équitable.

Par ailleurs, il est possible d'être égaux face à l'impôt sans que ce dernier soit équitable, puisque cela semble souvent être par défaut de langage qu'est utilisée l'expression « *égaux face à l'impôt* ». En effet, il est entendu par cette expression : « *équitable face à l'impôt* ». Tout le monde peut être égal face à un impôt qui réclamerait 20% des revenus, mais 20% d'un million et 20% de cent, n'ont pas le même poids²⁵⁸. Il ne peut y avoir une juste

²⁵⁵ tome 2, Paris, GF-Flammarion, 1991, p. 476.

²⁵⁶ *Ibid.*, p. 502.

²⁵⁷ DECROIX Arnaud, *Question fiscale, op.cit.*, 2006, p. 192

²⁵⁸ C'est pourquoi, Vauban souhaite que l'égalité fiscale prenne en compte le volume des revenus. Cette incohérence de son époque, lui semble aller contre un principe naturel. En effet, « *Vauban se situe dans la conception naturaliste du pouvoir, où souverain et sujets ne forment qu'un seul corps. Dans ces conditions l'égalité fiscale est naturelle comme la nutrition ou la circulation du sang* » HINCKER François, *Les Français devant l'impôt, op.cit.*, 1971, p. 96.

répartition de l'impôt dans une société que lorsque l'organisation de cette société vise à former des égaux²⁵⁹ par la loi, c'est-à-dire établir de l'équité entre les citoyens.

Seulement, ce combat pour l'égalité peut être sans fin. Il n'y a jamais assez d'égalité, puisque l'égalité ne peut être jamais parfaite. Par-là, « *la dérive potentielle de cet enjeu constituant est indéfinie, car l'égalité n'est jamais acquise, puisqu'elle est une valeur plus qu'un état de société ; et ses ennemis, plus que des forces réelles, répertoriées, délimitées, sont des incarnations sans cesse renaissantes des antivaleurs* »²⁶⁰. Néanmoins, l'égalité représente pour le peuple la véritable souveraineté qui se matérialise dans l'Assemblée nationale. En cette fin de XVIII^e siècle, la souveraineté populaire se concrétise²⁶¹ et produit de l'égalité entre les citoyens. Cette souveraineté doit se partager. C'est pourquoi elle doit être tangible dans les mesures fiscales prises. L'égalité demeure un bien commun à toute la nation qui favorise l'intérêt général, ce dernier étant toujours menacé par les intérêts particuliers qui produisent des inégalités. Le 4 août 1789, d'Anguillon s'exprime en expliquant que : « *L'Assemblée nationale, considérant que le premier et le plus sacré de ses devoirs est de faire céder les intérêts particuliers et personnels à l'intérêt général* »²⁶². Il reconnaît néanmoins l'obligation de faire plier l'aristocratie. Il signifie que l'intérêt général ne va pas forcément de soi et qu'il reste souvent menacé ; c'est contre ces menaces que les orateurs de la Révolution appellent le peuple français à se méfier.

Pourtant, certains paysans au cours de la Révolution française de 1789 défendent leur seigneur, comme en Vendée, non pour ses privilèges, mais pour la défense de leurs terres. À ce titre, les combats menés toujours proches de chez eux le démontrent²⁶³. Car, au contraire les habitants quels qu'ils soient, aiment leurs privilèges dans le sens où le privilège

²⁵⁹ Cela rappelle le discours de Léon Gambetta en 1871, où il dresse le portrait d'un Républicain : « Et il prononça cette phrase, véritable crédo de la pensée gambettiste : « *La vraie démocratie, ce n'est pas de reconnaître des égaux, messieurs, c'est d'en faire* » », ANTONMATTEI Pierre, *Gambetta, héraut de la République*, 1999, Paris, éditions Michalon, p. 246.

²⁶⁰ FURET François, *Penser la Révolution française*, Paris, Folio histoire, Gallimard, 1978, p. 93-94.

²⁶¹ « La souveraineté réside dans le peuple : de ce principe dérive tout le comportement politique des sans-culottes. Ils conçoivent la souveraineté non pas comme une abstraction, mais comme la réalité concrète du peuple réuni dans ses assemblées de section et exerçant la totalité de ses droits. La souveraineté populaire est « *imprescriptible, inaliénable, indélégalable* », selon la section parisienne de la Cité, le 3 novembre 1792. De là, les sans-culottes tirent une conséquence qui constitua l'un des leviers de l'action populaire : la censure, le contrôle et la révocabilité des élus », SOBOUL Albert, *Comprendre la Révolution*, *op.cit.*, p. 55.

²⁶² FURET François et HALÉVI Ran (textes établis, présentés et annotés par), *Orateurs de la Révolution française, I- Les Constituants*, Paris, Bibliothèque de la Pléiade, nrf, Gallimard, 1989, p. 4.

²⁶³ « En fait, l'unité reste simplement de façade ; les paysans vendéens ne combattent efficacement que dans leurs bocages, sauf à piller les villes en bordure, et à se retirer après », FURET François et RICHET Denis, *La Révolution française*, *op.cit.*, p. 224.

donne de la prestance sociale. Ainsi, par exemple « *les bénéficiaires d'exemptions [d'impôts aux péages] se montraient très soucieux de préserver leur privilège. On ne compte pas le nombre de conflits qui opposaient les habitants à leur seigneur pour des exemptions qu'ils estimaient leur être dues, et qu'on bafouait allègrement en leur réclamant le péage au même titre que les voituriers forains* »²⁶⁴. L'impôt a une fonction qui va bien plus loin que le fait de couvrir les besoins financiers de l'État. Les modes de répartition comme l'assiette fiscale, dénotent au contraire les *us et coutumes* d'un monde où le discours général dit que la grande majorité doit travailler pour payer les privilèges d'une minorité²⁶⁵. Si le système a craqué à la Révolution de 1789, c'est qu'il fonctionne ostensiblement de manière inégalitaire, et que les exonérations ne réparent pas les décalages de revenus, mais au contraire profitent à la haute société.

En effet, la première menace pour l'équité fiscale se matérialise quand il lui est préféré l'efficacité et le rendement de l'impôt. Néanmoins, l'efficacité et l'équité peuvent aussi se combiner, c'est-à-dire permettre de produire de l'équité tout en pensant à la rentabilité de l'impôt. C'est en tous les cas l'intention de la création du cadastre en 1807²⁶⁶ pour évaluer au plus juste l'impôt foncier²⁶⁷. Au lieu d'être évalué sur des critères incertains, il y a la volonté d'établir une base solide. Seulement, la création du cadastre²⁶⁸ « se [heurte] à de fortes oppositions, notamment de la part de gros propriétaires qui [sont] en général plus taxés »²⁶⁹. Finalement, l'hostilité des réactions se cristallise dans la contestation des riches propriétaires. Par la suite, cette base vieillissante produit de nombreuses inégalités entre les territoires. En résumé, aussi équitable qu'il soit, l'impôt apparaît toujours injuste pour une partie de la population.

²⁶⁴ CONCHON Anne, *Le péage en France, op.cit.*, p.60.

²⁶⁵ Cela fait penser à cette anecdote que raconte Claude Lévi-Strauss dans son célèbre ouvrage *Tristes tropiques*, Paris, Plon, Terre humaine – Pocket, 1955, p. 210 : « Un mythe le leur assurait [la prédestination pour les Indiens Cadavuo] que nous ne connaissons plus que par fragments mais qui, épuré par les siècles, resplendit d'une admirable simplicité : forme la plus concise de cette évidence dont mon voyage en Orient devait me pénétrer plus tard, à savoir que le degré de servitude est fonction du caractère fini de la société. Voici ce mythe : quand l'être suprême Gonoenhodi, décida de créer les hommes, il tira d'abord de la terre les Guana, puis les autres tribus ; aux premiers, il donna l'agriculture en partage et la chasse aux seconds. Le trompeur, qui est l'autre divinité du panthéon indigène, s'aperçut alors que les Mbaya avaient été oubliés au fond du trou et les en fit sortir ; mais comme il ne restait rien pour eux, ils eurent droit à la seule fonction encore disponible, celle d'opprimer et d'exploiter les autres. Y eut-il jamais plus profond contrat social que celui-là ? ».

²⁶⁶ Le 15 septembre 1807:«cadastre général parcellaire », GODECHOT Jacques, *Les institutions de la France, op.cit.*, p. 643.

²⁶⁷ « L'effort pour parer à l'injuste répartition de l'impôt foncier fut, par contre, plus sensible, et aboutit à des résultats concrets, l'établissement d'un « cadastre » », *Ibid.*, p. 643.

²⁶⁸ Seulement, le cadastre n'étant pas réactualisé et adapté aux mutations de la société devient vite obsolète. Il risque même à chacune de ses réactualisations (30 à 40 ans en moyenne) de créer des inégalités entre la valeur foncière d'un territoire et les revenus de ses habitants d'origine.

²⁶⁹ *Ibid.*, p. 644.

C / L'inimitié fiscale

Même après des guerres et une Révolution politique, les impôts restent immuables dans leur conception et dans les réactions populaires qu'ils suscitent. Créés pour une occasion précise, ils sont limités dans le temps. Néanmoins, tous les ans, ils se perpétuent²⁷⁰ comme une tradition. Les prélèvements demeurent le résultat du discours des groupes dominants. Paradoxalement, même si la mutation fiscale se situe au cœur de la Révolution avec la fin des privilèges, la fiscalité existe avant tout pour produire une stabilité de revenus à l'État. C'est pourquoi, elle favorise le *statu quo* et demeure par définition clientéliste. Mais, il n'y a pas forcément dans ce mot un côté négatif. Le clientélisme conditionne la stabilité d'un régime politique tant qu'il ne dépasse pas un point de rupture. Cette stabilité renvoie aussi à une fiscalité presque immuable dans les comportements qu'elle génère. À titre d'illustration, deux conclusions d'ouvrages confirment cette observation. La première est celle de Françoise Mosser dans son étude sur les intendants, où elle écrit :

Au terme de cette étude, on ne peut s'empêcher d'établir un parallèle à plus de deux siècles de distance, entre le sort des trésoriers et des conseillers généraux des finances de 1547 et les intendants des finances en 1777. Au milieu du XVI^e siècle, le roi avait éloigné des officiers trop puissants pour les remplacer par des maîtres des requêtes dociles, les intendants des finances. En 1777, les mêmes intendants des finances étaient supprimés et remplacés par des premiers commis plus effacés parce que l'on jugeait qu'ils avaient pris une trop grande place dans l'administration des finances.²⁷¹

Ce texte fait écho à la conclusion de l'ouvrage de Jacques Godechot où il évoque cette recherche d'une certaine stabilité sociale, mais non par le pouvoir directement, mais par une partie de la population :

La bourgeoisie, victorieuse des ordres privilégiés en 1789, mais menacée par le quatrième état en 1793, se devait de construire les institutions nécessaires à sa défense. Napoléon l'a satisfaite en ordonnant les institutions de la France impériale à l'abri d'un double rempart, opposé à la fois aux attaques populaires et aux menaces de la réaction. C'est pour cette raison, aussi, qu'elles ne sont pas effondrées lors du désastre de 1814. Ce n'est que petit à petit, au cours des révolutions du siècle passé, que la France a pu

²⁷⁰ Durant la crise des Parlements sous Louis XV : « le Parlement de Bretagne commence par rappeler que la parole des rois fonde la confiance des peuples. Or, il observe que de nombreux impôts, annoncés comme passagers, sont devenus perpétuels », DECROIX Arnaud, *Question fiscale, op.cit.*, p. 209.

²⁷¹ *Les intendants des finances, op.cit.*, p. 250.

retrouver, par-delà les institutions impériales, les sources fécondes de la liberté et de l'égalité qui avaient marqué son destin en 1789.²⁷²

Deux textes, une conclusion : la stabilité semble prioritaire sur la mutation. Cette dernière se réalise soit d'un seul coup et de façon rapide, soit très lentement créant des habitudes plus solides que des lois naturelles. La mutation fiscale vérifie ce constat. Elle se transforme d'un seul coup devant des événements souvent dramatiques, ou alors elle émet des débats lents dans la société, change difficilement, laisse les inégalités croître jusqu'à la mutation globale et trop longtemps attendue. Ainsi, autant des intendants ont eu leur part de gloire tant qu'ils vont dans le sens du régime, autant le pouvoir de Napoléon convint à une société qui cherche à asseoir des institutions pour la protection de leurs biens. L'historien cherche donc souvent à établir la continuité d'évènements qui ont pourtant été vécus souvent comme « *un changement radical* »²⁷³. Malgré le sentiment des acteurs qui vivent ces mutations de société, une réelle continuité dans les pratiques du pouvoir existe. Cela signifie surtout qu'il y a une véritable continuité fiscale, tout particulièrement sous la Révolution lors du passage compliqué de l'ancien ordre au nouvel ordre²⁷⁴. Les Révolutions ne naissent pas de nulle part, elles résultent visiblement d'idées émises par ceux qui constatent ou subissent les oppressions.

La Révolution française accomplit ce que l'Ancien Régime n'a pas pu réaliser en fiscalité. Ainsi, la théorie classique fait terminer la Révolution française à l'avènement de Napoléon²⁷⁵.

²⁷² *Les institutions de la France, op.cit.*, p. 763.

²⁷³ « (...) toute conceptualisation de l'histoire révolutionnaire commence par la critique de l'idée de Révolution telle qu'elle a été vécue par les acteurs et véhiculée par leurs héritiers : c'est-à-dire, comme un changement radical, et comme l'origine d'un temps neuf. Aussi longtemps que cette critique n'est pas présente dans une histoire de la Révolution, la superposition d'une interprétation plus économique, ou plus sociale à une interprétation purement politique ne change rien à ce que toutes ces histoires ont en commun, et qui est d'être fidèles au vécu révolutionnaire du XIX^e et du XX^e siècle », FURET François, *Penser la Révolution, op.cit.*, p. 31-32.

²⁷⁴ « La continuité de l'État fiscal exigeait encore le prolongement des commissions intermédiaires au-delà de la loi du 22 décembre 1789 sur les départements. En effet, des lettres patentes du 21 janvier 1790 autorisèrent les bureaux intermédiaires des États à rendre exécutoires les rôles d'imposition. Le contrôleur général, Claude-Guillaume Lambert, tenait à ce que les impositions de 1790 et celles, supplétives, des six derniers mois de 1789 fussent levées « sans qu'il puisse être exposé aucune difficulté de la part des contribuables » », LEGAY Marie-Laure, *Les États provinciaux, Les États provinciaux dans la construction de l'État moderne aux XVII^e et XVIII^e siècles*, Paris, Librairie Droz, 2001, p. 502.

²⁷⁵ « La Révolution est-elle terminée le 19 brumaire ? On pourrait le croire à lire la majorité des historiens, Michelet excepté, pour qui tout c'est terminé le 10 thermidor. Mais ne serait-il pas plus logique d'aller jusqu'au sacre ? Bonaparte, une fois Sieyès évincé, se présenta en dictateur de salut public, investi de tous les pouvoirs pour sauver la République. La paix rétablie à l'intérieur comme à l'extérieur, de nouvelles institutions garantissant les conquêtes politiques et sociales de la Révolution, il aurait dû se retirer, tel Cincinnatus retournant à sa charrue ; il devint Napoléon I^{er} », TULARD Jean,

Pourtant, les débats sur la fin de la Révolution se poursuivent. Cette Révolution travaille toujours le cœur de la société française. Car, « *l'histoire de la Révolution a pour fonction sociale d'entretenir le récit des origines* »²⁷⁶. Un récit toujours présent au cœur des Français qui se focalisent sur une Révolution future²⁷⁷. De ce fait, la caractéristique réelle de la Révolution de 1789 se situe au niveau du fait qu'une population se révolte contre le pouvoir de l'État, et lui dit « *stop* » de façon soudaine et brusque²⁷⁸. La Révolution installe un précédent, et cette histoire toujours présente à l'esprit de chaque Français, insinue de façon sournoise que s'ils l'ont fait une fois, ils pourront le refaire. Car, il y a bien durant cette période une nouvelle logique fiscale du paiement qui se met en place.

Paragraphe 2 - Une justification révolutionnaire du paiement

En 1789, la manière de concevoir la fiscalité passe d'une organisation qui répondait aux besoins royaux par des offices privés à une organisation fiscale qui se structure suivant la capacité contributive des citoyens par un prélèvement direct et fonctionnarisé. Ces réformes ont fait l'objet de tentatives ou de réflexions préalables durant les règnes de Louis XV et de Louis XVI. Néanmoins, la paternité en revient à la Révolution. En effet, entre les réflexions économiques et les décisions politiques, entre les rapports de force et les jeux de pouvoir, il va naître une justification révolutionnaire du paiement et de l'extension des pouvoirs d'intervention de l'État: sur les riches pour leur emprunter leur fortune de force (A) et sur le clergé avec une nationalisation de ses biens (B).

« Le coup d'État du Général Bonaparte, in *Les grandes dates de la Révolution 1789-1799*, Historia spécial, n°507 H.S. mars 1989, p. 160.

²⁷⁶ FURET François, *Penser la Révolution*, *op.cit.*, p. 15.

²⁷⁷ « Sous cette forme, la référence à 89 a disparu de la politique française avec la défaite du fascisme : le discours de droite comme celui de gauche célèbrent aujourd'hui la liberté et l'égalité, et le débat autour des valeurs de 89 ne comporte plus ni enjeu politique réel, ni investissement psychologique puissant. Mais si cette unanimité existe, c'est que le débat politique simplement déplacé d'une Révolution à l'autre, de celle du passé à celle qui est à venir : ce transfert du conflit sur l'avenir permet un consensus apparent sur l'héritage », *Ibid.*, p. 18 ; le discours de la droite est caractérisé par Pétain au cours d'une intervention en date du 8 juillet 1941, lors de la séance d'ouverture des travaux de la troisième commission du Conseil national sur la réforme constitutionnelle : « au cours des années où notre destin allait à la dérive, le peuple a été sourd aux avertissements. Qu'il m'entende aujourd'hui, si je lui dis que demain il ne se relèvera que par la trêve des disputes vaines sur le régime idéal qu'il cherche depuis 150 ans » », PÉREZ Xavier, *Entre Culture et Politique*, *op.cit.*, p. 220.

²⁷⁸ « Si la révolution est invention, déséquilibre, si elle met en mouvement tant de forces inédites que les mécanismes traditionnels de la politique s'en trouvent transformés, c'est qu'elle s'installe dans un espace vide, ou plutôt qu'elle prolifère dans la sphère hier interdite, et subitement envahie, du pouvoir. Dans ce dialogue entre les sociétés et leurs États qui constitue une des trames profondes de l'histoire, tout, par la Révolution, bascule contre l'État, du côté de la société. Car la Révolution mobilise l'une et désarme l'autre : situation exceptionnelle, ouvrant au social un espace de développement qui lui est presque toujours fermé », FURET François, *Penser la Révolution*, *op.cit.*, p. 47- 48.

A / Riches et pauvres sans distinction

Il est certain que lorsque Vauban a écrit dans la *dîme royale* que tout le monde doit payer l'impôt sans distinction d'ordre social, il n'imaginait pas avoir émis un principe révolutionnaire, même si les révolutionnaires semblent nettement plus manichéens et divisent, pour la plupart d'entre eux, la société avec d'un côté le *peuple*, et de l'autre, les *riches*. C'est le cas de Danton²⁷⁹ qui « oppose les hommes du peuple aux riches »²⁸⁰. Mais, cette opposition cache surtout au niveau des autorités le fait qu'« une fois de plus, il fallait de l'argent. L'on n'avait pas un sol et pas de crédit. L'on vota et décréta l'emprunt forcé progressif qui devait « frapper les riches et les enrichis »²⁸¹ pour faire face aux difficultés financières grandissantes de la Constituante. À ce titre, personne ne défend les riches, même Mgr. Maury, défenseur des biens de l'Église, s'exclame : « Ne peut-on pas d'ailleurs, sans dépouiller le clergé, sans écraser la classe indigente, établir des impôts sur le luxe, impôts vraiment productifs, vraiment moraux, qui sauveraient peut-être le Trésor public, ou marqueraient du moins un terme à ces prodigalités insensées qui scandalisent et déprave la nation ? »²⁸² Pourtant, les riches en fuite appartiennent pour la majorité à la classe des aristocrates²⁸³, et cette condition apparaît bien plus dangereuse que leur condition de riche.

Car, dans l'ensemble, la Révolution n'a pas été un monstre fiscal. Elle souhaite même que la fiscalité puisse être volontaire. En effet, « il n'y eut pas de « terreur fiscale », s'il n'y avait pas la parafiscalité, c'est-à-dire l'emprunt forcé, et les taxes révolutionnaires, qui furent

²⁷⁹ « Le plus réaliste des hommes politiques de la Convention ? Le plus vénal des aventuriers ? Longtemps enfermé dans ce dilemme, le problème Danton a été, par là même, mal posé. La vénalité est aujourd'hui démontrée, grâce aux documents notariaux, mais que prouve-t-elle ? On voit mal les services que Danton a pu rendre à la contre-révolution, alors que ceux dont il a fait bénéficier la cause révolutionnaire sont éclatants », FURET François et RICHET Denis, *La Révolution française, op.cit.*, p. 213

²⁸⁰ BRUSCHI Christian, « Le financement de la guerre dans les discours révolutionnaires », pp. 309-334, in Servet Jean-Michel, *Idées économiques sous la Révolution 1789-1794*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 1979, p. 320.

²⁸¹ ESTAILLEUR-CHANTERAIN Philippe, *Histoire de la nation française*, Paris, éditions Janin J. B, 1946, p.296.

²⁸² FURET François et HALÉVI Ran (textes établis, présentés et annotés par), *Orateurs de la Révolution française, I- Les Constituants*, Paris, Bibliothèque de la Pléiade, nrf, Gallimard, 1989, p.520.

²⁸³ « Les tribunaux révolutionnaires avaient donc scellé l'unité des groupes dirigeants de l'Ancien Régime en envoyant ensemble à la mort les financiers, les robins et les nobles, confondus sous l'étiquette d'« aristocrates ». Comme Dufort de Cheverny le remarque dans ses mémoires, les deux Laborde et le fermier général Mercier étaient morts de la même façon que les ducs de Villeroy, de Biron, le maréchal de Noailles Moulhy ou la duchesse de Gramont. Et cette unité se trouve confirmée par le fait que celles des familles qui purent passèrent en émigration », DURAND Yves, *Finances et mécénat, les fermiers généraux au XVIII^e siècle*, Paris, Librairie Hachette, 1997, p. 306.

levées çà et là par les autorités locales – départements, municipalités, sections à Paris – et par les représentants en mission, sur les « riches », sans divers prétextes et au hasard des besoins locaux »²⁸⁴. Un argument se développe alors sur la nécessité de fiscaliser le « riche », et de lui emprunter son argent de force : car, le riche est au service du peuple. Le célèbre discours de Danton, prononcé le 27 avril 1793, à cette occasion semble tout simplement sans ambiguïté. Il donne en exemple le département de l'Hérault qui a proposé d'emprunter 5 millions sur les riches par un emprunt forcé :

Eh ! Qu'on ne parle plus, dans la République, de lois agraires : le peuple est juste ; le peuple en masse a plus d'instinct et de génie en révolution que ceux qui se croient des grands hommes. [Dans un peuple on ne compte pas plus les grands hommes que les grands arbres dans une vaste forêt]²⁸⁵.

Je dis donc que, puisque vous devez tout attendre de la raison publique, vous ne devez jamais être inquiets sur vos ressources.

Dans les départements, on a cru que le peuple voulait en venir à la loi agraire ; et ici on pourra empoisonner ce qu'a fait le département de l'Hérault : on dira qu'on a violé les propriétés en imposant le riche. Le riche ! c'est le servir que de l'imposer : c'est une grande économie pour le grand propriétaire, pour le gros capitaliste, que de faire un sacrifice considérable afin que l'ennemi ne vienne pas envahir notre territoire ; et comme on l'observe très bien, plus le sacrifice sera grand sur l'usufruit, plus la propriété sera respectée et consacrée. C'est un appel fait à tout homme qui a dans sa main de grands moyens pour s'occuper du Salut public, s'il tient au principe créateur et régulateur du génie français. Eh bien ! Faites ce qu'a fait le département de l'Hérault, et la France entière fera écho et répétera le même cri.²⁸⁶

Ainsi, l'argument développé pour justifier l'emprunt forcé sur les riches rappelle que le riche a un devoir supérieur de porter aide à la nation, c'est-à-dire au peuple. Ce dernier devient bien sûr prioritaire face au riche, car c'est bien le riche qui lui est soumis. C'est donc lui rendre service que de faciliter les services qu'il doit au peuple. « *Par la suite, [Danton] ira plus loin : ce n'est pas au nom de l'harmonie nécessaire au sein de la nation qu'il préconise le financement par les riches, mais en assimilant ces derniers à des profiteurs et à des ennemis* »²⁸⁷. Il est normal qu'ils rendent à la nation ce dont ils ont profité. Le riche se stéréotype comme l'ennemi de la nation et donc de l'intérêt national. Cette conception trouve un écho facile chez un peuple avide d'égalité et manquant de tout.

²⁸⁴ CROUZET François, *La grande inflation, op.cit.*, p. 301.

²⁸⁵ (Autre source pour cette phrase consultée le 21 mai 2011) :

http://www.schulers.com/books/ge/d/Discours_civiques_de_Danton/Discours_civiques_de_Danton19.htm

²⁸⁶ GARAUDY Roger, *Les orateurs de la Révolution française*, Paris, Larousse, 1989, p. 109-110.

²⁸⁷ BRUSCHI Christian, « Le financement de la guerre... », *op.cit.*, p. 320.

Il y a donc une multiplication de taxes ne touchant que les riches²⁸⁸. Pourtant, ce critère de richesse et de propriété reste avec le marc d'argent la condition d'éligibilité des députés d'octobre 1789 à août 1791. Une hiérarchie par l'argent et la propriété se met en place pour être éligible. Dans ces conditions, seules les personnes payant au minimum 1 marc d'argent d'impôt et possédant une propriété peuvent être élus députés. Sur quoi, il est remarqué que la qualité d'élu marque une qualité pour représenter une population et non un patrimoine. Finalement, les députés suppriment le marc d'argent en août 1791²⁸⁹. Cet épisode montre surtout qu'il y a toujours une volonté d'installer un filtre à la démocratie. L'impôt a pu être ce filtre, car le riche au service de la nation semble rester de par son style et sa condition sociale, une sécurité à la démocratie, même si rien ne le prouve. Malgré cela, la propriété demeure l'expression citoyenne choisie pour être électeur de second degré. L'impôt apparaît en tous les cas, une manière explicite de démontrer la façon dont on conçoit l'autre. Le clergé a dû, lui aussi, se plier à l'État révolutionnaire, par la vente de ses biens au profit de la République et par le paiement de l'impôt comme tout le monde.

²⁸⁸ «La levée de l'emprunt n'arrête naturellement pas la perception de toutes sortes de taxes révolutionnaires dont la pratique avait (...) commencé au printemps de 1793. Ces taxes nombreuses et variées, frappant uniquement les riches, sont établies dans la plupart des départements soit par les sociétés populaires, soit par les administrations locales. Leur but d'égalité sociale apparaît parfois clairement. À Montauban, le représentant Baudot déclare : « que le riche devienne pauvre et le pauvre devienne riche ... » », GODECHOT Jacques, *Les institutions de la France, op.cit.*, p. 395.

²⁸⁹ « Le projet du comité de Constitution prévoit une élection à deux degrés. À la base, dans les assemblées primaires, les citoyens actifs élisent des électeurs de deuxième degré chargés de choisir les députés. Outre les conditions exigées pour être citoyen actif, le comité impose aux électeurs qu'ils paient une contribution équivalente à dix jours de travail. Les éligibles, c'est-à-dire ceux qui peuvent être élus députés, doivent quant à eux payer une contribution d'un marc d'argent. L'Assemblée accepte, en octobre 1789, ces propositions, tout en durcissant les conditions d'éligibilité, l'obligation de posséder une propriété, s'ajoutant à la condition de marc d'argent. Conception progressive des conditions mises à l'exercice de différents étages, étapes des droits politiques, qui reviennent en fait à distribuer les deux principales figures du citoyen sur une même échelle : à la base, l'individu-citoyen dont est proche le citoyen actif, malgré son ambiguïté ; au sommet, le citoyen-propriétaire, pratiquement identifié à l'éligible (...). Dupont de Nemours explique de son côté : « La seule qualité nécessaire pour être éligible doit être de paraître aux électeurs propre à faire leurs affaires [...]. Je pense, et j'ai toujours pensé, que la capacité devait suffire, et que, pour être élu, il ne fallait qu'être choisi ». De nombreux orateurs s'insurgent contre le fait que Rousseau ou Mably n'auraient pu être nommés représentants avec la condition du marc d'argent. Malgré ces critiques, le décret du 22 décembre 1789 sur la constitution des assemblées primaires maintient le marc argent. Les arguments contraires avaient pourtant porté. La preuve en est donnée le 11 août 1791, lors de la révision définitive de la Constitution. Thouret, qui fait office de rapporteur, propose en effet d'emblée de supprimer le marc d'argent en reportant des conditions plus strictes sur le second degré (...) La constitution prévoit finalement que tous les citoyens actifs, sans aucune distinction d'état, de profession ou de contribution, pourront être élus représentants de la nation. Mais elle impose en retour une condition de propriété assez sévère pour être nommé électeur au second degré » ; ROSANVALLON Pierre, *Le sacre du citoyen, op.cit.*, p. 107-110.

B / Le clergé à égalité avec le citoyen

La dégradation des relations entre le clergé et l'État date d'avant la Révolution française. Le clergé a dû défendre ses privilèges d'une façon virulente à la fin du règne de Louis XVI. En effet, « *la demande de don gratuit de 1782 avait fortement irrité le clergé et il avait fallu toute l'habileté du président de l'assemblée, le cardinal de La Rochefoucauld, archevêque de Reims, et celle d'un agent du clergé, l'abbé de Périgord, futur Talleyrand, pour faire fléchir les prélats* »²⁹⁰. Mais, l'arrivée de la Révolution française ne fait qu'accélérer la dégradation des relations entre le pouvoir et l'Église. Dès le 2 novembre 1789, les députés, par décret, nationalisent les biens du clergé. Par ce décret, « *l'Assemblée constituante fait d'une pierre deux coups : elle résout le déficit endémique que lui léguait l'Ancien Régime et désarme le corps intermédiaire le plus puissant* »²⁹¹. L'enjeu des députés se concentre à imposer le nouveau régime politique. C'est d'ailleurs Talleyrand, l'un des membres de l'Église, qui propose la nationalisation des biens du clergé²⁹².

À qui donc est la propriété véritable de ces biens ? La réponse ne peut plus être douteuse, à la nation ; mais ici, il est nécessaire de bien s'entendre. Est-ce la nation en ce sens, que, sans aucun égard pour leur destination primitive, la nation, par une supposition chimérique, puisse en disposer de toutes manières et, à l'instar des individus propriétaires, en user ou en abuser à son gré ? Non, sans doute ; car ces biens ont été chargés d'une obligation par le donateur, et il faut que par eux ou par un équivalent quelconque, cette obligation, tant qu'elle est jugée juste et légitime, soit remplie.²⁹³

En effet, comme l'explique Thouret, le clergé a ses biens qui ont crû en même temps que son « *utilité sociale a diminué* ». Il précise, à propos des hommes d'Église, que ce phénomène les « *éloigne par l'abus des richesses de l'esprit de leur institution* »²⁹⁴, en d'autres termes le clergé aurait oublié sa mission pour s'enrichir. Il appartient donc à la nation d'y remettre bon ordre. Thouret déclare que de par sa nature, l'Église détient une « *inaptitude à posséder* » :

²⁹⁰ MICHAUD Claude, « La participation du clergé de France aux dépenses de la monarchie à la fin de l'Ancien Régime », pp. 3-10, in *État, finances et économie pendant la Révolution française*, colloque tenu à Bercy les 12, 13, 14 octobre 1989, à l'occasion du Bicentenaire de la Révolution française, Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 1991, p. 7.

²⁹¹ BIGOT Grégoire, *L'administration française*, op.cit., p.102.

²⁹² « Le 10 octobre 1789, Talleyrand, celui-là même qui avait élaboré, auprès de Calonne, le projet de rachat de la dette du clergé, proposa à l'Assemblée nationale la mise à la disposition de la nation des biens du clergé. La menace de la vente totale, proposée avec hardiesse par le tiers aux États Généraux de Pontoise (mai 1561) et que le clergé avait réussi longtemps à éluder en consentant des sacrifices qui, avec le temps, étaient de plus en plus légers, allait donc être mise à exécution », MICHAUD Claude, « La participation du Clergé... », op.cit., p. 7.

²⁹³ FURET François et HALÉVI Ran, *Orateurs de la Révolution*, op.cit., p. 1062.

²⁹⁴ *Ibid.*, p. 1094.

De même la loi peut prononcer aujourd'hui qu'aucun corps de mainmorte, soit laïque, soit ecclésiastique, ne peut rester propriétaire de fonds de terre ; car l'autorité qui a pu déclarer l'incapacité d'acquérir, peut, au même titre, déclarer l'incapacité à posséder.

Le droit que l'État a de porter cette décision sur tous les corps qu'il a admis dans son sein n'est pas douteux, puisqu'il y a dans tous les temps, et sous tous les rapports, une puissance absolue, non seulement sur leur mode d'exister, mais encore sur leur existence. La même raison qui fait que la suppression d'un corps n'est pas un *homicide*, fait que la révocation de la faculté accordée aux corps de posséder des fonds de terre ne sera pas une *spoliation*.²⁹⁵

L'État a donc le droit de nationaliser les biens du clergé qui représentent 20% des terres du royaume, autant dire « *une fortune colossale* »²⁹⁶. L'enjeu apparaît donc d'importance. Mirabeau, le 30 octobre 1789, montre pourquoi, de par son origine, le clergé doit tout à l'État dans la mesure où « *les fondations de nos rois n'ont pu être faites qu'au nom de la nation* », et c'est bien le « *démembrement du domaine de l'État, ou l'emploi du revenu public et des impôts payés par les peuples* »²⁹⁷ qui est à l'origine des possessions de l'Église. Leur nationalisation n'est alors qu'un retour à une situation normale. La loi régularise une situation dont l'Église a pu bénéficier tant que la nation fermait les yeux. Mais, le clergé en la personne de Mgr Maury défend tant qu'il peut ses possessions, accusant que la nationalisation est un vol. Il affirme que « *si la banqueroute est infâme, l'usurpation ne l'est pas moins sans doute* »²⁹⁸. Il répond à Thouret, lui précisant qu'ils possèdent leurs biens avant la « *conquête de Clovis* »²⁹⁹. Thouret réplique sèchement à Mgr Maury et notamment sur l'accusation de faire plus de la métaphysique que du droit³⁰⁰ et précise néanmoins que les personnes morales sont peut-être de la métaphysique, mais « *ces corps n'existent pas par eux, mais par la loi* »³⁰¹. Il faut donc entendre que l'Église n'existe que de par la loi.

²⁹⁵ *Ibid.*, p. 1092.

²⁹⁶ Définition du mot « biens ecclésiastiques », in TULARD Jean, FAYARD Jean-François, FIERRO Alfred, *Histoire et dictionnaire de la révolution, op.cit.*, p. 582.

²⁹⁷ FURET François et HALÉVI Ran, *Orateurs de la Révolution, op.cit.*, p. 695.

²⁹⁸ *Ibid.*, p. 513.

²⁹⁹ *Ibid.*, p. 534.

³⁰⁰ Réponse de Thouret : « J'ai brigué l'avantage de répondre à M. l'abbé Maury, parce qu'il m'a fait l'honneur de me distinguer particulièrement ; il m'a accusé, dans sa très antipatriotique et très pompeuse péroraison, d'avoir arrangé des phrases ; je ne m'attribue pas ce mérite ; l'honneur en reste, aux yeux des connaisseurs, à l'abbé Maury. Il m'accuse d'avoir employé des idées métaphysiques ; mais en peut-on employer d'autres sur le Clergé, sur les corps qui, par une fiction, partagent les droits des individus ? M. l'abbé Maury m'a-t-il réfuté ? Je ne le pense pas. Si je suivais le plan qu'il a tracé, nous serions toujours hors de la question ; il a posé en question ce qui lui incombait de prouver », *Ibid.*, p. 1097-1098 ; Réponse de Mirabeau : « M. l'abbé Maury se plaindra sans doute encore de ce que j'ai employé de la métaphysique. Pour moi, je lui demanderai comment l'on peut, sans métaphysique, définir la propriété de l'empire, le domaine, fixer les rapports de l'état naturel et l'état de société, déterminer ce que c'est qu'un corps moral, distinguer les propriétés des individus de celles des corps, et les droits civils des droits politiques », *Ibid.*, p. 716.

³⁰¹ *Ibid.*, p. 1098.

Néanmoins, l'obligation de combler le déficit de l'État, a conduit les députés à nationaliser les biens du clergé. En revanche, c'est finalement Le Chapelier qui donne une autre raison à cette nationalisation, le 2 novembre 1789 ; l'objectif est de rendre le pouvoir de l'État incontestable. Pour ce faire, il est important de détruire tout ordre qui peut contester l'État ; parlant aux députés, il dit :

Vous avez voulu détruire les ordres, parce que leur destruction était nécessaire au salut de l'État : si le clergé conserve ses biens, l'ordre du clergé n'est pas encore détruit. Vous lui laissez nécessairement la faculté de s'assembler, vous consacrez son indépendance, vous préparez la désorganisation du corps politique que vous êtes chargé d'organiser.³⁰²

D'ailleurs, le décret du 12 juillet 1790 va après « *la nationalisation des biens (...), entraîner la nationalisation du culte catholique, transmué en service public contrôlé par l'administration* »³⁰³. En effet, les biens du clergé permettent de combler momentanément le déficit puisque avec la guerre, les dépenses vont s'accroître.

Cette volonté d'ordonner, se retrouve aussi dans une phrase de Mirabeau qu'il prononce à Aix, et où il met à l'index le provincialisme l'accusant de rajouter du « *désordre dans le désordre, incohérence dans l'incohérence, anarchie dans l'anarchie* »³⁰⁴. L'État doit s'imposer et organiser la nation ; cette dernière s'étant révoltée contre l'ancien ordre. Cette tendance ne va qu'en s'accroissant. Ainsi, la mutation fiscale commence par des critiques de plus en plus incessantes avant la Révolution, mais la mutation ne se réalise qu'à cette occasion. Finalement, la fiscalité demeure une question bien plus politique qu'économique.

En revanche, la fiscalité construit l'État, le consolide comme elle peut aussi le défaire. L'évolution du Moyen-âge à la Révolution marque surtout cette naissance faite de véritables réussites comme la mise en place de l'administration et des échecs importants à travers les privilèges. La fiscalité se construit dans l'expression d'un discours dominant qui oriente l'État dans ses choix fiscaux. La hiérarchie qui en ressort se divise entre un monde imposé et un autre exonéré. Tout cela mène logiquement vers la contestation de la fiscalité et une révolution pour changer le rapport de force politique à défaut de pouvoir changer l'État. Seulement, les résultats et les actions que l'État mène à travers la fiscalité restent mitigés. Ils sont autant fait de réussites que d'échecs, d'où l'importance de les examiner.

³⁰² *Ibid.*, p. 394.

³⁰³ BIGOT Grégoire, *L'administration française, op.cit.*, p.104.

³⁰⁴ EMMANUELLI François-Xavier, « De la conscience politique à la naissance du « provincialisme » dans la généralité d'Aix à la fin du XVIII^e siècle – prélude d'une recherche », pp. 117-138, in Gras Christian et Livet Georges (publié par), *Régions et régionalismes en France*, Paris, PUF, 1977, p.131.

Chapitre 2

Les résultats mitigés de la politique fiscale

La raison fiscale se définit comme la logique politique de la fiscalité. Elle peut être acceptée de fait lorsque le pouvoir politique s'institutionnalise, mais elle peut être aussi imposée par la négociation ou par la force. Dans tous les cas, la raison fiscale demeure essentielle pour comprendre l'organisation de la société. L'impôt peut être tour à tour accepté, discuté, négocié, voté, mais il reste toujours au cœur des préoccupations des gouvernants. Finalement, l'impôt se présente comme le révélateur de rapports complexes qui dévoilent toute la fragilité de l'État central. Ce dernier doit faire face à de plus en plus de charges. La principale réussite de l'État naissant reste d'avoir imposé la permanence de l'impôt (section 1), son principal échec demeure l'inertie fiscale, c'est-à-dire un système bloqué et la question de la dette (section 2). Ces deux derniers vont entraîner l'ancienne France vers une révolution fiscale dont les conséquences sont à nuancer à long terme (section 3).

Section 1 - La réussite de l'État naissant : l'impôt permanent

Avec des guerres constantes et la récurrence des dépenses pour couvrir des frais qui dépassent la sphère de la seigneurie, « *l'impôt tend à devenir permanent, par effet de la permanence de la guerre, ou du moins de la menace de guerre* »³⁰⁵. Car, il faut aussi penser aux temps de paix, lorsque les armes se taisent, et que le roi n'avait plus de véritables raisons de faire lever des impôts. Pourtant, il possède à sa charge les soldats, l'insécurité intérieure avec les pillages, la préparation d'une défense en cas d'une future attaque et ses propres projets de conquête. La fiscalité naît de la guerre, mais sa justification ne s'arrête pas aux hostilités armées, c'est pourquoi l'impôt devient récurrent. Pourtant, il semble difficile d'admettre l'existence d'un impôt perpétuel puisque ce serait admettre un pouvoir sans limite et une soumission infinie. Finalement, le renouvellement de l'impôt est constant, pas l'impôt. Les réussites de la politique fiscale demeurent la création d'une fiscalité régulière au

³⁰⁵ FAVIER Jean, *Finance et fiscalité au bas Moyen-âge*, Paris, CDU-SEDES, 1971, p.110.

fondement de l'État (§ 1) et d'avoir émis l'idée d'établir des revenus fiscaux à l'usage du monde privé (§ 2).

Paragraphe 1 - Des revenus constants à l'origine de l'État

La question de la régularité se situe au cœur de la fiscalité. Les finances publiques se présentent comme un espace de constances et de certitudes. Pourtant, rien n'est jamais sûr. Aller chercher l'impôt ne va pas de soi, même si le fait de recevoir constamment des fonds a pu le faire penser. Rien ne va de soi en fiscalité ; au contraire, l'illusion de la permanence des revenus y est constante. Rien ne prouve qu'un État puisse continuellement payer. L'État reçoit d'abord des contribuables les fonds qu'il utilise ensuite allègrement. Il reste donc intimement dépendant de la bonne santé économique de son pays. De fait, il devient important de justifier le prélèvement fiscal (A) puisqu'il y a la volonté d'instaurer une continuité des fonds perçus pour faire face à la constance des dépenses (B). Finalement, tout cela appelle à l'établissement de pratiques régulières communes à tous (C).

A / Une justification fiscale obligatoire

Tant qu'aucun principe ne s'élabore, personne ne peut être fiscalisé. La fiscalité doit toujours être justifiée même de façon arbitraire. Il faut visiblement mieux avoir en fiscalité une mauvaise raison de fiscaliser que ne pas en avoir du tout. De ce fait, il y a une différence entre la réalité historique et la mythologie de la fiscalité.

L'une des premières raisons souvent évoquée de la naissance de la fiscalité serait de se prémunir d'éventuelles attaques extérieures. Ainsi, « *au maître du ban, titulaire des prérogatives de la puissance publique, il faut payer le prix de la protection qu'il assure. C'est ce qui a donné naissance au versement d'une taxe plus ou moins régulière : la taille. Celle-ci ne frappe ni le clergé, ni les nobles* »³⁰⁶. En effet, déterminer un impôt amène à deux questions : comment faire payer et qui va payer ? La problématique étatique demeure celle de sa force et sa légitimité à faire payer. Par conséquent, le simple fait d'accepter le principe de l'impôt sur la fortune pose la question de la part qui devra être taxée, comme l'explique Albert Rigaudière :

³⁰⁶ GISLAIN Geoffroy de, *Histoire des institutions 987-1789*, Paris, AIUEALF, 1992, p. 17.

À partir du moment où le principe d'un impôt sur la fortune est admis, que ce soit dans le cadre de la ville ou celui de l'État, la question se pose aussitôt de savoir quels éléments de cette fortune devront être soumis à taxation. C'est dire les choix cruciaux qui devront être opérés en vue de définir ce qu'il faut entendre par fortune imposable. Une telle notion peut alors varier à l'infini et sa malléabilité est fonction de multiples facteurs qui dépendent tout autant des décideurs et des objectifs qu'ils assignent à leur politique fiscale que de la structure des fortunes à taxer et de la conjoncture économique.³⁰⁷

Ainsi, l'idéal d'un impôt se constate lorsqu'il atteint une forme de perfection non critiquable et que les contribuables en reconnaissent le bien fondé. N'est-ce pas ce que vise lors de la création de la capitation en 1695 par le contrôleur général Pont Chartin ? « [La capitation] se voulait un impôt universel destiné à peser sur les membres des trois ordres répartis en 22 classes et taxés en fonction de leur état »³⁰⁸. Seulement, ce qui peut être perçu comme une innovation inégalée pour l'inventeur d'un impôt, ne demeure souvent au final pour le contribuable qu'un impôt supplémentaire. Tant qu'il n'y a pas une réforme en totalité de la fiscalité qui pose tout à plat et qui redéfinit la charge fiscale de façon égalitaire et en fonction des moyens de chacun, aucune réforme ne peut aboutir sans opposition. C'est le cas du « rôle du supplément à la taille, comme le taillon ou les quartiers d'hiver, et le rôle de la capitation. Car cette dernière, qui [doit] être un impôt bien différent, [est] finalement pour le contribuable une simple crue (augmentation) de la taille et [est] perçue de la même façon »³⁰⁹. Il est toujours difficile de penser un impôt équitable dans un système qui a déjà une pression fiscale forte. Tout nouvel impôt peut vite être perçu comme une manœuvre menée par les autorités pour les augmenter. Finalement, les sujets aiment, non pas l'impôt le plus équitable, mais l'impôt le plus simple et le plus logique. Ce sont la clarté et la logique des taxes, souvent en cohérence avec les structures hiérarchiques de la société, qui font qu'un impôt se perçoit égalitaire.

En résumé, deux raisons de fiscaliser justifieraient les impôts : la *sécurité* et les *dépenses obligatoires* qu'assurent l'État ou une autorité locale telle qu'une ville. En effet, le médiéviste Jacques Le Goff se demande : « les villes sont immédiatement confrontées au problème

³⁰⁷ RIGAUDIÈRE Albert, « Des origines médiévales de l'impôt sur la fortune », pp.227-287, in Contamine Philippe, Kerhervé Jean et Rigaudière Albert (sous la direction de), *L'impôt au Moyen-âge, l'impôt public et prélèvement seigneurial fin XII^e début XVI^e siècle, I- Le droit d'imposer*, Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 2002, p.236.

³⁰⁸ RIGAUDIÈRE Albert, *Introduction historique*, op.cit., p. 713.

³⁰⁹ HINCKER François, *Les Français devant l'impôt*, op.cit., p.21.

*financier. Elles doivent assurer des dépenses. Comment y faire face ? D'ailleurs qu'est-ce qu'un pouvoir sans moyens financiers ? »*³¹⁰. De plus, les dépenses pour une ville se multiplient. C'est le cas au Moyen-âge : construire et renforcer les fortifications, installer des systèmes hydrauliques (« *Aqueduc, puits, canaux, fontaines, tous les travaux et ouvrages destinés à assurer le ravitaillement des villes en eau et l'écoulement des eaux* »³¹¹), entretenir des édifices publics. D'autres dépenses peuvent être : « *des indemnités aux membres du conseil de ville et des traitements fixes et annuels (pensions) de certains fonctionnaires (officiers) municipaux, le salaire des sergents chargés de la police (...)* »³¹². L'impôt existerait donc pour que l'administration puisse faire face aux dépenses que génère la gestion de l'espace commun.

Si à cause d'un incident économique ou politique, l'impôt ne se perçoit pas ou devient moins rentable, l'État et les autorités locales ne peuvent plus honorer leurs engagements. Si le refus de payer persiste, non seulement c'est la faillite de l'État, mais c'est aussi le refus par la population de l'autorité et la protection du pouvoir en place. Or le refus de payer demeure un acte fort et compliqué à organiser. En ce sens, l'argument qui vise à faire de l'impôt un système de paiement en échange de la protection du seigneur est trompeur, car c'est une *protection forcée et obligatoire*. L'imposition n'est pas une prestation de service. Elle se présente d'abord comme une obligation de payer et d'obtempérer. Dans la négociation fiscale, ce n'est pas l'existence de l'impôt qui se discute, mais les modalités de paiement, la quantité à payer ou les conditions pour être exonéré. Dans ce cas-là, en situation de guerre, « *la peuplade vaincue par les armes est-elle dans l'obligation d'honorer son vainqueur de biens et/ou de main d'œuvre : c'est le tribut, le tributum ou le stipendium romain. Ainsi, le cultivateur ne peut-il se dispenser de partager les fruits de sa récolte avec celui qui non seulement a des droits sur les terres, mais le prouve en lui assurant, par la force, sécurité : c'est l'impôt foncier* »³¹³. La réciproque de l'achat de la sécurité contre le paiement de l'impôt n'apparaît pas comme allant de soi.

En effet, imaginer que l'impôt ne puisse pas être payé, c'est imaginer qu'un jour il n'existerait plus. Pourtant, la question ne semble pas être celui de l'existence ou pas de

³¹⁰ « L'apogée de la France urbaine médiévale : 1150 -1330 », pp. 189-396, in Le Goff Jacques (sous la direction de), Chedeville A. et Rossiaud J., *La ville en France au Moyen-âge*, éditions du Seuil, coll. Points histoire, 1980, p. 284.

³¹¹ *Ibid.*, p. 285.

³¹² *Ibid.*, p. 287.

³¹³ NEURRISSE André, *2000 ans d'impôt, op.cit.*, p.14.

l'impôt, puisque la fiscalité révèle la présence d'un pouvoir hiérarchique, supérieur et autoritaire. Dans la mesure où le royaume de France développe un tel pouvoir, l'imposition y trouve une place de plus en plus centrale, elle fait circuler des fonds qui sont toujours plus importants. La disparition de la fiscalité semble compliquée, voire impossible. L'impôt devient donc irréversible. De ce fait, une contribution naît souvent dans le mécontentement, mais disparaît difficilement même quand elle ne satisfait plus personne. C'est pourquoi, il faut attendre souvent de fortes mutations de pouvoir pour que la fiscalité trouve de nouvelles justifications.

B / Dépenses constantes et ressources constantes

Tout doit être écrit en fiscalité. L'écriture – tenir des comptes – reste essentielle pour échapper à l'arbitraire aux sanctions. Ces dernières pour « *non-prélèvement* » ou « *non-paiement* » sont immédiates et sévères dans leurs applications. De fait, « *une fiscalité régulière et structurée n'existe que lorsqu'elle s'appuie systématiquement sur l'écrit, car une administration financière élaborée passe obligatoirement par la plume et le registre. Ce stade de développement répond à des pressions spécifiques* »³¹⁴. Mais, si l'écriture aide le percepteur, elle permet aussi aux contribuables de réclamer leur dû. L'écriture marque le début d'une fiscalité qui se fixe, d'un pouvoir régulier et d'une possibilité de contestation légale. L'écrit va vite prendre dans cet objectif une importance capitale

Il permet aussi de fixer le droit. Ainsi, l'ordonnance du 2 novembre 1439 instituée par Charles VII, symbolise la permanence fiscale. Par cette loi, « *les États-généraux d'Orléans interdisent aux seigneurs de lever des tailles, tout au moins pour financer leurs dépenses militaires, en même temps qu'ils rendent permanente l'armée royale. Désormais, c'est le roi qui perçoit « la taille de l'ost ». Celle-ci ne pèsera ni sur les Clercs, dispensés du service armé, ni sur les nobles, qui doivent combattre auprès du roi lorsqu'ils sont convoqués. Elle porte donc sur les roturiers* »³¹⁵. Les seigneurs ne peuvent plus fiscaliser ce que le roi a taxé. La vieille règle de lutte contre la double imposition est donc respectée. À ce titre, il faut donc concevoir l'armée comme un impôt, un dû plus qu'un devoir, une obligation plus qu'une

³¹⁴ BIGOT Jean-Louis et BOUCHERON Patrick, « La fiscalité urbaine en Rouergue. Aux origines de la documentation fiscale : le cas de Najac au XII^e siècle », pp.15-28, in Menjot Denis, Sanchez Martinez Manuel (coordinateur), *La fiscalité des villes au Moyen-âge (France méridionale, Catalogne et Castille)*, 1-Etude des sources, Toulouse, éditions Privat, 1996, p.19.

³¹⁵ MESTRE Jean-Louis, *Introduction historique, op.cit.*, p. 33.

volonté. Cela démontre bien que l'ordonnance de 1439 clarifie un ordre, légalise des pratiques, mais aussi cherche à installer durablement la paix sur son territoire.

En effet, si les populations productives – paysans et artisans – payent l'impôt pour être protégées, il faudrait donc considérer que le paiement doit les dispenser de l'engagement militaire. Or ce n'est pas ce qui se passe. L'argument selon lequel le noble ne paie pas l'impôt, car il fait la guerre et paie de son sang, ou selon lequel le cleric ne paie pas et ne va pas en guerre, car il prie Dieu, ne fonctionne pas en sens inverse pour le roturier. Ce dernier paie l'impôt, doit partir en guerre et prier Dieu. Tout cela montre bien, que l'explication fiscale fonctionne pour ceux qui bénéficient des avantages fiscaux. Dans l'absolu, l'explication défailante correspond plus au discours d'une époque avec ses contradictions et ses spécificités qu'à un fait objectif.

Charles VII vise surtout dans son ordonnance de 1439 à installer la paix sur son territoire et à lutter contre les pillages des troupes au repos :

Pour obvier et donner remède à faire cesser les grands excez et pilleries et commises par les gens de guerre, qui par longtemps ont vécu et vivent sur le peuple sans ordre de justice, aussi bien au long a esté dit et rmonstré au roy par les gens des trois états de son royaume, de présent estant assemblez en ceste ville d'Orléans.³¹⁶

Cette ordonnance a donc été élaborée pour interdire les pillages sur le territoire du royaume en créant un régiment stable de cavaliers afin de calmer les ardeurs des soldats qui dégradent les lieux qu'ils occupent, « *et que pareillement ne battent et ne coupent vigne arbres fructueux, sur lesdites peines* »³¹⁷. D'ailleurs, le titre de cet édit l'exprime : « *sanction sur l'établissement d'une force militaire permanente à cheval, et la répression des vexations des gens de guerre* ». Seulement, pour avoir une force permanente, le roi met en place des rentrées régulières d'argent, d'où la raison pour laquelle Charles VII demande l'établissement d'une taille dans le but de financer ses régiments. Il impose qu'il soit le seul à déterminer toutes les tailles et qu'il soit le seul apte à en accepter ou en refuser la création

³¹⁶ N° 122, loi, « Edit on pragmatique – sanction sur l'établissement d'une force militaire permanente à cheval, et la répression des vexations des gens de guerre », Orléans, 2 novembre 1439, in ISAMBERT (F.-A.), *Recueil général des anciennes lois françaises* (1438-1461), tome 9, Paris, Belin – Le Prieur et Verdier, 1825, p. 61.

³¹⁷ *Ibid.*

de nouvelles : « *le roy prohibe et défend à tous, sur lesdites peines de confiscation qu'il soit, ne mette ou impose taille ou aide ou tribut sur ses sujets ou autres, pour quelque cause ou couleur que ce soit* »³¹⁸. Finalement, le roi n'accepte la levée de l'impôt que pour de véritables raisons dont la première reste le financement de la guerre et d'une force armée permanente :

Et pour ce que souven tes fois, après que du consentement des trois estats, le roy a fait mettre sus aucune taille sur son peuple pour le fait de sa guerre et lui subvenir et aider à ses nécessitez, les seigneurs, barons et autres empescent et font empescher les deniers de la diticte taille et aussi des aides du roy en leurs terre et seigneurie.³¹⁹

Cette volonté de Charles VII, de rétablir l'autorité royale remonte à loin puisqu'il connut dès son plus jeune âge une « *ambiance tumultueuse et tragique [entre] un père frappé de démence et une mère incapable d'affronter la situation* »³²⁰. Il aurait pu ne pas être sacré roi sans l'épopée de Jeanne d'Arc, mais l'histoire et les évènements en ont décidé autrement. Charles VII cherche donc la stabilité pour faire croître son royaume. De ce fait, « *la permanence de l'impôt admise par les États Généraux de 1439 s'accompagna d'une série de mesures visant d'une part à refondre et à modifier les règlements de finance et de comptabilité, d'autres part à développer les échanges commerciaux et l'industrie en ces domaines extrêmement complexes et divers* »³²¹. Jacques Cœur, conseiller à l'époque de Charles VII, mène cette réforme, avant d'être condamné ensuite par Louis XI pour « *trafic d'armes avec le sultan du Caire, restitution d'un esclave chrétien (...) à un musulman d'Alexandrie, exportation de monnaie au Levant, embarquement forcé à bord des galères de commerce, émission de fausse monnaie, détention illégale du sceau royal, faux et usage de faux, exactions et spéculations, concussion et trafic d'influence* »³²². La condamnation de Jacques Cœur demeure la condamnation de la confusion des genres entre l'activité publique et l'activité privée, alors que leur séparation apparaît comme la première règle fiscale : dans la mesure où les fonds collectés appartiennent à la collectivité, ils doivent servir la collectivité.

³¹⁸ *Ibid.*, p.44

³¹⁹ *Ibid.*, p.69.

³²⁰ « Le futur Charles VII avait alors que dix ans. Ce fut dans cette ambiance tumultueuse et tragique qu'il commença à prendre conscience des réalités. Il avait grandi entre un père frappé de démence et une mère incapable d'affronter la situation, oscillant d'un parti à l'autre au gré de ce qu'elle croyait être son intérêt personnel, accumulant les erreurs et les lâchetés », BORDONOVE Georges, *Charles VII, 1422-1461, père de Louis XI*, Paris, les rois qui ont fait la France - Pygmalion, 2006, p. 67.

³²¹ *Ibid.*, p. 232.

³²² *Ibid.*, p. 275.

En résumé, l'ordonnance de 1439 a souvent été interprétée comme l'acte fondateur de la permanence fiscale, pourtant ce qui en ressort à sa lecture montre une ordonnance surtout soucieuse de paix sur le territoire national. C'est pourquoi, il n'est pas abusif de faire remarquer que « *dans l'ordonnance de 1439, dont on dit à tort qu'elle établit le principe de l'impôt permanent, il est seulement précisé qu'il est interdit aux seigneurs de s'opposer aux levées des subsides du roi, de s'en emparer ou d'imposer leurs sujets sans l'autorisation du roi. Désormais, le roi se réserve le monopole de l'impôt (...)* »³²³. Seulement, le monopole royal sur la fiscalité demeure celui de l'autorité royale sur le pouvoir.

D'ailleurs, ce monopole fiscal s'accompagne, au niveau du budget, de la centralisation des assignations à payer. De ce fait, l'unité du territoire doit se lire dans les décisions du centre (le roi) et non plus dans une multitude d'instances réparties sur le territoire. « *Charles VII hiérarchise les recettes générales et met un terme à la confusion qui régnait dans l'ordonnement* »³²⁴. Bien plus que la permanence de l'impôt, l'ordonnance du 2 novembre 1439 consacre la naissance, lors d'un édit sur l'ordre public, du lien entre l'*expression fiscale* et la *centralisation de la décision*.

Car, après avoir justifié l'impôt, les rois de France se posent la question de la continuité fiscale dans la mesure où la guerre ne peut justifier des revenus constants que lorsqu'elle a lieu. De plus, les plaies de cette fiscalité naissante restent : les retards de paiement et l'oscillation constante des revenus. « *Ainsi, [il est notable à titre d'exemple] en 1662, [de noter] la condamnation des paroisses d'Anglesqueville [en Normandie] pour un millier de livres en retard sur leur taille de 1658, [qui] est prononcé pour cette seule année, sans préjuger des retards sur 1656, 57, 59, 60 et 61 qui concernent d'autres rôles et d'autres équipes collecteurs* »³²⁵. Les retards sont courants, et les autorités ne se contentent souvent que d'une entrée d'impôts forfaitaires. Cette situation transforme le prélèvement fiscal en un moment de tensions et de pressions sociales. Les collecteurs sont responsables des sommes manquantes ou non collectées. Malgré ces difficultés, l'autorité royale essaie

³²³ GISLAIN Geoffroy de, *Histoire des institutions*, op.cit., p. 84.

³²⁴ FAVIER Jean, *Finance et fiscalité*, op.cit., p. 255.

³²⁵ FOLLAIN Antoine, « La solidarité à l'épreuve de l'argent dans les villages normands du XV^e au XVII^e siècle, pp. 185-238, in Follain Antoine, *L'argent des villages du XIII^e au XVIII^e siècle*, Actes du colloque d'Angers (30-31 octobre 1998), Rennes, Association d'histoire des sociétés rurales, 2000, p. 193.

d'équilibrer son budget et recherche pour y arriver une certaine régularité dans les rentrées fiscales.

C / La régularité fiscale

Il faut, même en temps de paix, récolter des impôts, car le pouvoir royal conserve des charges liées à la défense de son territoire. Celles-ci se vérifient, par exemple, dans les comptes royaux de « 1202-1203 qui sont admirablement situés dans le temps pour nous donner des estimations du revenu ordinaire de la monarchie française avant les grandes conquêtes militaires de 1204-1206 »³²⁶. Cette analyse semble laisser percevoir alors des comptes solvables, ce qui est d'ailleurs encore le cas en 1221 dont « les finances royales étaient à la fois solvables et prospères »³²⁷. Mais cela marque surtout les comptes équilibrés et le comportement mesuré d'un roi - Philippe Auguste - après ses premières années d'expériences difficiles du pouvoir, alors âgé de 20 ans et confronté aux grands de son propre royaume et au roi d'Angleterre³²⁸.

Néanmoins, l'équilibre financier de Philippe Auguste ne perdure pas avec ses successeurs, les guerres demandent de plus en plus de fonds y compris en temps de paix. En effet, cette nécessité d'avoir un budget militaire quand les armes se taisent établit un lien direct entre l'unité du pouvoir, la sécurité du territoire et la régularité des rentrées fiscales. L'idée sous-jacente demeure l'existence d'un axe entre le centralisme de la décision et la quiétude du royaume. Cette logique présuppose, par voie de conséquence, que la pluralité serait donc une cause de désordre.

Ainsi, unifier le territoire par le centre et percevoir une fiscalité découleraient de l'obligation de pacifier le territoire. Pourtant, le cœur de cette volonté de centralisation reste l'établissement du pouvoir royal. Finalement, comment la royauté « sans cesse contrainte

³²⁶ NORTIER Michel et BALDWIN John W., « Contribution à l'étude des finances de Philippe Auguste », pp. 5- 33, in *Bibliothèque de l'école des Chartes*, tome 138, 1980, p.24-25.

³²⁷ *Ibid.*, p. 30.

³²⁸ « Dans le reste de son règne, il n'oublie pas la leçon de ses premières années de gouvernement personnel ni de rudes expériences qu'il a rencontrées. Il tente désormais de mieux prévoir les conséquences lointaines de ses initiatives et, à mesure que son parcours avance, il devient ce roi prudent, calculateur à l'extrême, capable d'envisager à longue échéance l'étendue de la gamme des conséquences que peut engendrer telle ou telle décision, comme s'il ne voulait pas léguer à ses successeurs une situation aussi délicate et difficile que celle qu'il leur a préparée dans le bassin scaldien », SIVERY Gérard, *Philippe Auguste*, Paris, Perrin, 2003, p. 97-98.

*par les besoins nouveaux nés de la guerre, pouvait-elle passer d'une réglementation aussi stricte impliquant des participations ponctuelles en argent et en hommes à des prestations régulières, voire permanentes ?*³²⁹ Un lien se crée donc entre le besoin financier momentané du pouvoir et le besoin constant en fonds fiscaux. L'une des explications reste à trouver dans le mécanisme des prélèvements eux-mêmes et dans l'accumulation des pouvoirs par le centre.

En effet, le déséquilibre du centre par le décès d'un roi peut amener, par exemple, une véritable panique pour ceux qui doivent assurer la régence. La succession de Louis XI par les Beaujeu en est une illustration :

La chute spectaculaire de la pression fiscale dans l'année même qui avait suivi sa mort avait radicalement transformé le paysage financier : la corne d'abondance s'était tarie. Confrontés à des bouleversements, les hommes de Louis XI s'avèrent prisonniers de leurs habitudes de laisser-aller, incapables d'adapter sur le fond leur comportement pour répondre au défi lancé par ces mutations qui remettaient en question les pratiques du règne précédent.³³⁰

Ces expériences marquent d'un côté une différence entre la permanence fiscale et de l'autre la régularité fiscale, c'est-à-dire entre la ressource financière et le rythme des prélèvements. Ainsi, pour admettre un rythme fiscal, il faut accepter qu'il y ait une activité du pouvoir en dehors de la guerre. À titre de référence, « *la trêve de janvier 1343 durant plus de deux ans, la royauté se trouve en position fragile pour demander des subsides. Dans ces conditions, les années 1344 et 1345 sont ponctuées de multiples négociations locales qui débouchent avec plus ou moins de régularité, tant qu'au Nord qu'au Midi* »³³¹. C'est pourquoi, l'attribution d'un impôt au roi, reste évidemment limitée dans le temps. Cette pression du rythme fiscal se conçoit comme importante, car cela montre que la fiscalité ne se construit pas d'un blanc-seing, mais fait toujours l'objet de vérification. D'ailleurs, ce point permet souvent d'obtenir les fonds que le roi demande. Philippe VI a dû promettre à l'assemblée de Paris qui lui annonce son accord à la somme demandée, « *pour calmer l'opinion, que ni la gabelle, ni l'imposition de 4 deniers par livre ne sont établies à*

³²⁹ RIGAUDIÈRE Albert, *Penser et construire l'État*, op.cit., p. 531.

³³⁰ LASSALMONIE Jean-François, « Les finances de la monarchie française sous le gouvernement des Beaujeu, 1483-1491 », pp. 3-41, in *Etudes et Documents*, tome VI, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 1994, p.36.

³³¹ RIGAUDIÈRE Albert, *Penser et construire l'État*, op.cit., p. 537-538.

perpétuité »³³². Le temps en fiscalité se présente comme un temps à renouveler continuellement. Cela semble être la garantie symbolique contre les abus, même s'il faut admettre que cela a eu une efficacité très relative.

De ce fait, s'il est difficile de concevoir le contrôle fiscal des groupes dominants, « *les seigneurs, ou les agents, ne sont pas les seuls maîtres du devenir des redevances, même si on ne doit pas oublier l'inégalité sociale qui préside à toutes les relations entre seigneurs et paysans* »³³³. Ce sont ces rapports de force complexes qui permettent d'expliquer pourquoi la régularité fiscale ne peut pas devenir synonyme de la permanence fiscale, dans la mesure où si les habitants comme les assemblées admettent l'existence de l'impôt, ils ne conçoivent pas son éternité et l'impossibilité d'exprimer leur désapprobation.

L'État de l'Ancien Régime fixe la taille en fonction de ses besoins, et par voie de conséquence, les provinces, les contrées et les villes se retrouvent dans l'obligation de répondre aux besoins de l'État : « *le montant dépend non des capacités des contribuables, mais bien des besoins de la monarchie* »³³⁴. Mais, ces besoins toujours en décalage avec la réalité ont alourdi la pression fiscale sur les territoires locaux³³⁵.

Paragraphe 2 - Des revenus fiscaux à l'usage du monde privé

La permanence fiscale, véritable réussite de l'ancienne France, alimente aussi en revenus le monde privé. D'autres institutions en dehors des autorités royales et seigneuriales développent ainsi une fiscalité propre ou déléguée par le roi. Celles-ci installent toujours une position de pouvoir dans la société, provoquant de fait des mutations quotidiennes et

³³² *Ibid.*, p. 558.

³³³ BOURIN Monique, « Propos de conclusion : conversions, communications et raisonnement économique », pp. 297-327, in Feller Laurent (textes réunis par), *Calculs et rationalités dans la seigneurie médiévale : les conversions de redevances entre XI^e et XV^e siècles*, Paris, Publication de la Sorbonne, 2009, p. 323-324.

³³⁴ BLANQUIE Christophe, « Une communauté de l'Agenais face à l'État ? La vérification des dettes de Caudecoste sous Colbert », pp. 309-326, in Follain Antoine, *L'argent des villages du XIII^e au XVIII^e siècle*, Actes du colloque d'Angers (30-31 octobre 1998), Rennes, Association d'histoire des sociétés rurales, 2000, p. 318.

³³⁵ Cette logique de financement s'inverse au cours du temps lorsque soumise à la centralisation fiscale, au vote régulier tous les ans d'une Assemblée nationale, l'État va devenir de plus en plus redevable envers les territoires qui, au lieu de devoir de l'argent, attendent leurs subventions et leurs dotations. En faisant financer des projets nationaux par les collectivités locales, l'État contemporain ne serait-il pas en train de revenir à un système où les territoires existent pour financer ses projets ?

durables. Ainsi, le premier changement que note la fiscalisation des rapports entre les ordres et les groupes sociaux se situe dans la place toujours grandissante qu'occupe l'argent au détriment des services et travaux manuels (A). En effet, ce dernier devient un élément central et vital du pouvoir. Le roi, confronté à des besoins urgents d'argent, permet à des fermes fiscales de le prélever pour rembourser la somme qui lui est attribuée (B). Pourtant, cet usage de l'argent aurait dû avoir une utilisation plus charitable par l'Église, même si cela n'a pas toujours été le cas avec la dîme ecclésiastique (C).

A / La place de l'argent

L'argent se situe au cœur de la fiscalité et se substitue de plus en plus aux tâches manuelles et autres corvées. Mais, l'argent dans la fiscalité occupe une place de plus en plus prépondérante avec le développement des relations économiques et du progrès technique. Pourtant, si le raisonnement traditionnel veut que le développement économique et l'innovation apporte plus de fonds fiscaux à l'État, est-ce qu'il est imaginable que l'innovation pourrait dépendre de la fiscalité ?

À examiner la fiscalité moderne, ce lien entre innovation et fiscalité serait évident. En effet, une fiscalité adaptée doit favoriser la compétitivité des entreprises et l'innovation. Finalement, sans une fiscalité adaptée, l'économie et l'innovation seraient en panne. Mais, cette affirmation peut-elle se vérifier au Moyen-âge ? En effet, le lien entre innovation et fiscalité a été étudié notamment par Georges Duby qui se questionne sur les mutations importantes qui apparaissent dès le X^e siècle : « *Le progrès technique incontestable dont témoigne la diffusion du moulin à eau s'accompagne-t-il dans l'Europe du IX^e et du X^e siècle d'une amélioration de l'outillage agricole, de l'expansion des instruments de labour (...), d'un perfectionnement des procédés d'attelage (...)* ? »³³⁶ Pourtant, il constate que « *la faiblesse de l'équipement technique limitait (...) étroitement la capacité individuelle de production* »³³⁷. Seulement, la production va croître notamment avec l'arrivée de la charrue qui permet d'augmenter le niveau de la production agricole. Cet état va apporter une mutation majeure au XII^e siècle, en passant de l'ancienne organisation sociale à une nouvelle organisation plus basée sur le commerce et les richesses qui amènent des surplus de production :

³³⁶ *L'économie rurale et la vie des campagnes dans l'occident médiéval*, volume 1, Paris, Aubier, 1962, p. 79.

³³⁷ *Ibid.*

Les conséquences de ce nouvel état de choses ne tardent pas à se faire sentir. Tout d'abord, l'ancienne organisation domaniale se lézarde. Les petites tenures se multiplient au bénéfice de cellules familiales plus réduites, à base conjugale. Mieux nourrie, la famille se développe et les nouveaux bras encouragent la culture plus intensive et l'expansion de l'espace cultivable. Le seigneur, voyant s'améliorer ses revenus, tolère la réduction des corvées traditionnelles qui lui étaient dues pour la façon de ses propres parcelles. Il trouve même avantageux de les voir remplacées par des redevances en argent, puisque le commerce se ranime en même temps. Le climat social se détend donc de façon sensible. Le statut favorable consenti aux hôtes et aux habitants des franchises, bourgs et sauvés agit dans le même sens et son influence contribue à assouplir les cadres rigides qui enserraient la condition des paysans. La diffusion rapide de privilèges calqués sur les dispositions de la charte de Lorris en Gâtinais (1108-1137), octroyée, elle aussi, par Louis VI, est particulièrement significative à cet égard. En général, ces documents limitent strictement les redevances et les impôts exigibles, suppriment les entraves qui lient le vilain à la terre, règlent le service militaire, allègent les péages perçus sur le marché local. Ils comportent également une réglementation de la procédure judiciaire et prévoient l'adoucissement des peines et des amendes infligées.³³⁸

La croissance de l'État et la profusion d'innovations techniques et de productions, ont des conséquences directes sur l'organisation de la société, puisqu'elle permet aux différents pouvoirs (État, seigneur, ville...) d'exercer plus de poids sur le contribuable. Toujours au XII^e siècle :

La liberté même des citadins est mise en question. Ainsi s'opère, peut-être pour la première fois, la dissociation entre l'économique et le politique ; les paysans viennent toujours se rassembler aux *ferias*, mais elles ne sont plus que des foires. À Dijon et à Autum, le placitum général est devenu simple droit de marché. Au demeurant, même sur le terrain, les paysans ne sont plus tout à fait chez eux. Les bourgeois les maltraitent et les grugent, c'est du moins l'impression qu'ils ont. Les princes et les sires prennent en main l'organisation des foires, les surveillent, les protègent et les taxent. Les clercs, gardiens des vieux sanctuaires titulaires, sont obligés de forger des faux pour revendiquer des droits dont la très ancienne coutume, seule, était la base. Ainsi se forme peu à peu dans les villes renaissantes, malgré des oppositions qu'on a peut-être eu trop tendance à surestimer, l'accord entre les princes, un clergé souvent peu régulier, les chevaliers citadins et les plus riches des bourgeois. L'alliance solide qui va établir le pouvoir définitif des villes sur les campagnes.³³⁹

La naissance de la ville et de sa domination sur la campagne accompagnent aussi la mise en place de mutations techniques et financières. Les besoins des populations changent

³³⁸ JORIS André, « L'essor du XII^e siècle, 1075-1180 », pp. 287-322, in DUBY Georges (sous la direction de), *Histoire de France, des origines à nos jours*, Paris, Larousse, 2006, p. 290-291.

³³⁹ POLY Jean-Pierre, BOURNAZEL Eric, *La mutation féodale, op.cit.*, p. 94.

lentement, mais la campagne s'attache de plus en plus à la ville. Cette domination se conçoit avec la domination de l'argent. En effet, ce dernier prend une place de plus en plus importante dans les échanges en même temps que dans la fiscalité. Le fait que le paiement en nature des impôts, comme la corvée ou la dîme, soit progressivement abandonné, n'est pas le passage linéaire d'une situation « *sans argent* » à une situation « *avec argent* », mais bien la mutation générale d'une organisation de la « *campagne* » à une organisation de plus en plus centrée sur des rapports marchands et citadins.

L'argent devient un mode de fonctionnement qui s'impose et s'interpose entre les sujets. Seulement, l'unité du pays ne peut pas se construire derrière la valeur symboliquement peu fiable de l'argent, elle se construit donc derrière le symbole d'unité que représente le roi. Cette centralisation du pouvoir s'accomplit au détriment de liens plus directs entre les sujets du royaume. Ainsi, « *pareille évolution rendait possible d'associer à [l'] entreprise de défense du royaume tous ses habitants, non plus en leur qualité d'hommes vassaux du roi-seigneur, mais tout simplement parce qu'ils étaient en train de devenir les sujets d'un roi souverain* »³⁴⁰. Un lien direct entre l'État et chaque individu se crée comme une relation privilégiée et unique entre un monarque et ses sujets.

Dans ce cadre-là, la fiscalité peut suivre autant l'innovation qu'elle peut la provoquer, voire l'amplifier. De plus, l'argent prend une place de plus en plus importante dans le système d'échange et de communication entre les membres d'une même communauté. Cet appel de l'argent se voit notamment sur le traitement réservé à la forêt. Avant, « *la forêt au haut Moyen-âge avait été une large réserve ouverte à tous, où chacun selon ses besoins pouvait venir puiser* »³⁴¹. Cet état change face à des seigneurs qui veulent augmenter leurs revenus : « *[la forêt] devint, au XIII^e siècle, comme une culture protégée de l'arbre, destinée à pourvoir aux besoins de la construction, de l'artisanat et du chauffage. En fait, dans les revenus seigneuriaux, la part fournie par la vente du bois s'élargit alors considérablement* »³⁴². Quand le gain s'installe dans une économie, visiblement rien n'arrête sa logique et l'envie qu'ont les hommes de le faire croître. Une autonomie de plus en plus grande de la *sphère économique* se met en place vis-à-vis de la *sphère politique*.

³⁴⁰ RIGAUDIÈRE Albert, *Penser et construire l'État*, op.cit., p. 537.

³⁴¹ DUBY Georges, *L'économie rurale*, op.cit., p. 245.

³⁴² *Ibid.*, p. 245.

Le passage de la féodalité à l'économie d'Ancien Régime se caractérise précisément par une fiscalité où la régularité des entrées fiscales cherche à être plus grande, et où le contrôle devient aussi plus systématique³⁴³. Finalement, plus approche l'époque moderne, plus se raréfient les espaces de liberté. La mutation et l'innovation ne se situent pas forcément dans la technique ou dans les mécanismes économiques, mais bien dans cette obligation, comme avec la fiscalité, de protéger l'homme de ses propres oppressions en l'inscrivant dans le droit. Cependant, la course aux profits et à la richesse ne font que peu de cas de ces considérations ; l'argent devenant un objectif en soi

B / La richesse fiscale de la ferme

La place de l'argent devient, au fil du temps, centrale. « *Cette souplesse nouvelle comme cette instabilité, résultait évidemment de la fonction majeure que jouait maintenant la monnaie dans les relations entre les maîtres et les travailleurs de la terre* »³⁴⁴. Il faut ajouter que l'argent n'a pas diminué les inégalités entre les hommes au Moyen-âge. Au contraire, l'introduction de l'argent entraîne évidemment « *des inégalités économiques, origine de la cassure nouvelle entre les riches et les pauvres* ».³⁴⁵

La recherche de l'argent se présente non seulement comme un leitmotiv pour agir, mais elle devient aussi une obligation à l'action. Il semble à tous normal d'agir pour de l'argent. Cela justifie même les mauvais comportements. À ce titre, gagner de l'argent sur les prélèvements obligatoires peut devenir un commerce comme les autres et de plus très rentable. Cela reste d'ailleurs le premier objectif de la ferme fiscale. En effet, « *le but de la ferme est de gagner de l'argent et non de faire connaître les droits du roi. Puisque ceux-ci ne se prescrivent pas, elle les laisse dormir jusqu'au droit de l'oubli, la ferme exige parfois plus*

³⁴³ « Dans le domaine financier, le roi va instituer les receveurs des finances qui vont assister les baillis, puis les remplacer dans la gestion des finances ordinaires, sous le contrôle des quatre trésoriers de France sur le fait des finances qui font des tournées d'inspection dans les quatre départements qui ont été institués. Dans le domaine militaire, la gestion et l'administration des campagnes passent aux capitaines », GISLAIN Geoffroy de, *Histoire des institutions, op.cit.*, p. 82.

³⁴⁴ DUBY Georges, *L'économie rurale, op.cit.*, p. 500.

³⁴⁵ FOSSIER Robert, « Georges DUBY, l'économie rurale et la vie des campagnes dans l'occident médiéval (France, Angleterre, Empire, IX^e – XV^e siècles) », pp. 297-303, *Bibliothèque de l'école des Chartes*, volume 121, n°1, année 1963, p. 301.

que ce qui était réellement dû»³⁴⁶. L'argent devient un symbole de réussite, et tout semble bon pour en faire.

La ferme représente l'emblème d'un prélèvement fiscal qui possède pour base les besoins royaux et non la capacité contributive des sujets du roi. La levée fiscale de certains droits comme la gabelle est déléguée à ces offices, car le roi s'impatiente souvent d'obtenir la somme qu'il demande. Seulement, lever l'impôt coûte cher³⁴⁷. Les fermes avancent donc la somme qu'elles retrouvent ensuite dans les collectes. De plus, les habitants organisent eux-mêmes à tour de rôle dans leur village la levée fiscale au bénéfice de la ferme. Ainsi, cette dernière s'organise comme un commerce qui peut, comme toutes les professions liées aux finances publiques, rapporter beaucoup d'argent et de privilèges, d'où l'attrait qu'elles peuvent susciter³⁴⁸ :

La ferme est avant tout une compagnie. Une société de commerce, certes, mais surtout un corps, c'est-à-dire une « *personne* » mêlant les intérêts publics et privés, formée avec la permission du souverain, en vue du bien commun. Les corps ont une organisation stable et des privilèges. Ils se distinguent des individus qui les composent. Ils peuvent agir auprès des cours de justice, du gouvernement et du roi.

La ferme est également une compagnie de financiers.

Les fermiers généraux sont en effet désignés au XVIII^e siècle par le terme générique de financiers qui a remplacé les vocables péjoratifs de « *traitants* » ou de « *partisans* ». Le mot a correspondu à des professions variées.

(...)

³⁴⁶ ZINK Anne, *Pays ou circonscriptions*, op.cit., p. 291.

³⁴⁷ « L'État se déchargea sur les fermiers de la tâche longue et coûteuse de lever certains droits. Dans un besoin immédiat, il emprunta de suite la somme à recouvrir à ses préposés en leur laissant le soin de se refaire sur les contribuables, ce qui arriva dans la Marne, lors de l'innovation de la gabelle en 1519. L'occurrence était relativement bénigne. Il en alla autrement quand certains revenus ordinaires, et jusqu'aux tailles, aux moments les plus noirs, furent assignées, temporairement aliénées, en paiement des intérêts de rentes souscrites », MORINEAU Michel, « Panorama de l'Ancien Régime fiscal en France, pp. 306-341, in Bayard Françoise (sous la direction de), *Les finances en province sous l'Ancien Régime*, journée d'études tenue à Bercy le 3 décembre 1998, Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 2000, p. 317.

³⁴⁸ « L'attrait de ces charges s'expliquait aisément par les profits (gages, émoluments et dons divers ...) ou taxe payée par les officiers comptables à raison de l'audition de leurs comptes, les privilèges fiscaux et judiciaires – qui faisaient des gens des comptes de Lillois bien particuliers, au grand dam du magistrat de la ville – et le privilège social qui s'y attachait », MIREILLE Jean, « Au marges du Royaume : la chambre des comptes de Lille en 1477 », pp. 27-41, in *La France des principautés – Les chambres des comptes XIV^e et XV^e siècles*, Colloque tenue aux archives départementales de l'Allier, les 6, 7, 8 avril 1995 à Moulins-Yzeure, Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 1996, p. 39.

Être financier, c'est prendre à ferme les revenus du roi.³⁴⁹

Avec la ferme, la fiscalité devient une affaire lucrative, et la collusion entre la sphère privée et publique demeure constante. L'impôt, par définition l'argent de la collectivité en vue de la collectivité, devient un objet de bénéfice. Mais paie-t-on au fermier la prestation du service rendu ou une plus-value honteusement gagnée ? Le bénéfice que le fermier prend sur le dos du contribuable doit-il être vu autant comme le paiement de son travail ou au contraire comme un véritable abus ?

Les événements de la Révolution de 1789 l'assimilent à l'un des abus les plus déshonorants : celui de s'enrichir sur le contribuable-citoyen. Le sort des fermiers laisse à penser qu'il n'y a pas de réelle place pour les commerçants du service public. Tôt ou tard, leurs bénéfices leurs sont reprochés. Pourtant, en réduisant leur nombre dans certaines régions, telles qu'en Hainaut sous le règne de Louis XV³⁵⁰, l'appréhension négative des fermes change. Sous la Révolution française, les « *décrets, d'avril et mai 1791, mettent fin aux fermes et instituent deux régies qui vont être, en large partie, pour la perception des droits indirects et des douanes, formées de l'ancien personnel des gabelles, aides, traites et octrois (ceux qui ne sont pas réemployés bénéficieront de pensions et de secours)* ». ³⁵¹ Le profit et la richesse fiscale restent des choses qui ne s'admettent pas, car l'argent issu de la fiscalité a un caractère « sacré » puisqu'il appartient à tous et doit être dépensé pour le bien commun.

Mais, si la ferme voit sa fin à la Révolution, la logique qui veut que la fiscalité puisse alimenter d'autres organisations que l'État fait son chemin. La déchéance de la ferme cache une véritable réussite : la permanence de l'impôt comme source de revenu, sans compter le triomphe de l'argent dans les relations sociales, y compris dans les œuvres de spiritualité.

³⁴⁹ DURAND Yves, *Finance et mécénat, les fermiers généraux au XVIII^e siècle*, Paris, Librairie Hachette, 1976, p. 13.

³⁵⁰ « La ferme générale, introduite dans ces régions dès leur rattachement à la France, créa des directions provinciales uniques pour les deux intendances. Des raisons techniques poussèrent ensuite la Compagnie à établir une particulière en Hainaut en 1749, à la faveur d'une modification du régime de vente du tabac isolant l'intendance de Valenciennes du reste des provinces conquises », GLINEUR Cédric, *Genèse d'un droit administratif, op.cit.*, p. 45.

³⁵¹ NEURRISSE André, *2000 ans d'impôts, op.cit.*, p. 119.

C / Le profit de l'Église

L'Église, de par sa mission divine, la place de Dieu dans la société de l'ancienne France et son implication dans la reconnaissance du pouvoir royal, appelle à un traitement fiscal différent du commun. Ainsi, « *plus que d'exemption, c'est un régime particulier et fort complexe qu'il faut parler à propos du clergé. Les clercs sont en réalité soumis à la fiscalité du roi et à celle du pape, mais selon des modalités propres* »³⁵². Ces modalités, souvent faites d'exonérations au titre de leur fonction de culte, concernent aussi la taille parce qu'ils ne combattent pas. De plus, l'Église possède depuis les mérovingiens ses propres propriétés, ce qui lui donne une certaine immunité³⁵³. Mais, ce silence du pouvoir royal sur la place privilégiée du clergé se lie d'abord au fait que l'Église demeure une contributrice occasionnelle que le roi sollicite souvent. En effet, elle se place sous la protection du roi, et doit conserver une certaine neutralité³⁵⁴, même si les relations entre les papes et les rois de France n'ont pas toujours été d'une grande simplicité et d'une grande courtoisie. L'exonération fiscale apparaît aussi comme le prix de son silence politique.

Néanmoins, le culte ne se désintéresse pas de la finance. Bien au contraire, il y a dès le Moyen-âge, un véritable commerce religieux, souvent exonéré de toutes les taxes. Il faut donc compter avec « *la part de la paroisse et des paroissiens dans l'entretien des prêtres, la vente des services religieux : le « foisonnement rituel » et la « comptabilité de l'au-delà », les commandes massives de messes et de suffrages pour les morts* »³⁵⁵. Les activités cultuelles ont été pour l'Église très rémunératrices.

Pourtant, elle renâcle toujours à participer aux contributions générales, invoquant son statut à part qui demeure une façon de garder une certaine forme d'indépendance vis-à-vis

³⁵² FAVIER Jean, Finance et fiscalité, *op.cit.*, p. 141.

³⁵³ « Depuis la fin des mérovingiens, les propriétés de l'Église se distinguaient de celles des laïcs par un avantage dont, tôt ou tard, ces derniers voudront profiter. Il s'agit de l'immunité que les carolingiens ont encore plus libéralement accordée que leurs devanciers », FOURQUIN Guy, *Seigneurie et féodalité au Moyen-âge*, Paris, PUF, 1970, p. 25.

³⁵⁴ « Dix ans après avoir délivré l'Église et la noblesse de la fiscalité du vin, il [Louis XI] laissa la première se soustraire à ses emprunts forcés : le maintien de leurs privilèges fiscaux fut la contrepartie de leur abaissement politique », LASSALMONIE Jean-François, « La politique fiscale de Louis XI (1461-1483) », pp.255-265, in *Actes des congrès de la société des historiens médiévistes de l'enseignement supérieur public*, 28^e congrès, Clermont-Ferrand, l'argent au Moyen-âge, 1997, p. 265.

³⁵⁵ FOLLAIN Antoine, « La solidarité à l'épreuve de l'argent dans les villages normands du XV^e au XVII^e siècle », pp. 185-238, in Follain Antoine, *L'argent des villages du XIII^e au XVIII^e siècle*, Actes du colloque d'Angers (30-31 octobre 1998), Rennes, Association d'histoire des sociétés rurales, 2000, p. 35.

d'un pouvoir royal de plus en plus présent. Il y a sûrement de la cupidité dans l'attitude du clergé, mais il y a aussi une forte envie de conserver son autonomie et d'échapper à la surveillance du roi. Car, l'Église forme une communauté à l'intérieur du royaume. « *Le curé n'agit pas seul, et lui-même se voit étroitement surveillé, puisque les textes lui demandent d'en référer à ses supérieurs au moindre doute, ainsi que de leur adresser des rapports sur l'administration locale* ». ³⁵⁶ Par cette indépendance, l'Église a pu être pendant très longtemps un œil du pape à l'intérieur du royaume de France. Le fait qu'elle soit imposable, mais que par volonté royale, elle soit exonérée de la plupart des taxes, demeure un acte politique qui permet au roi de rester le seul souverain sur son territoire.

L'impôt emblématique du clergé s'appelle la dîme ecclésiastique. Elle « *était une redevance payée le plus généralement en nature, qui grevait les produits du sol et des animaux dans le triple but d'assurer la subsistance des ministres du culte, l'entretien des églises et l'assistance des pauvres* » ³⁵⁷. Pourtant, la dîme redistribue surtout, dans la réalité, ses gains en direction du haut clergé ³⁵⁸, mais sert aussi de dot pour l'installation d'un nouveau curé ³⁵⁹. En effet, seule une portion congrue est réservée au bas clergé.

Cette histoire de la portion congrue au XVIII^e siècle est intéressante à plus d'un point de vue, nous montre surtout la division que la dîme avait malheureusement contribué à introduire dans le clergé, à la suite des errements que nous avons pu constater : d'une part, un bas clergé composé de curés pauvres en général mais persévérants ; l'autre, un haut clergé de gros décimateurs, pour lesquels les Assemblées générales du clergé furent un appui sérieux, mais qui n'en succombèrent pas moins devant les attaques opiniâtres de leurs adversaires. ³⁶⁰

³⁵⁶ BONZON Anne, « Quand l'Église parle d'argent... le contrôle ecclésiastique de l'argent des villages dans la France du Nord au XVII^e siècle », pp. 291-307, in FOLLAIN Antoine, *L'argent des villages*, op.cit., p. 300.

³⁵⁷ MARION Henri, *La dîme ecclésiastique en France au XVIII^e siècle et sa suppression*, Genève, Stakine- Megariotis reprints, 1974 (1912), p. 9.

³⁵⁸ Voir sur ce point la référence dans : Partie 1, chapitre 1, section 1, paragraphe 2, B / L'utilisation fiscale en lien avec notre appréhension sociale, réf. LEFEVRE Simone

³⁵⁹ « Des dîmes pouvaient constituer également la dot du futur moine, lors de son entrée en religion. Ainsi, Bertrand, fils d'études, renonçant au siège, donnant au prieuré toute la dîme de Chèvre-Rond, Milon Castel, prenant l'habit monastique, abandonnait au prieuré Saint-Martin d'Orsay, dépendant de Longpont, céda au prieuré la moitié de la dîme de Fourcherolles », LEFEVRE Simone, « Les restitutions de dîmes laïques au prieuré de Longpont-sur-Orge au début du XII^e siècle », pp.283-294, in *Etudes sur la fiscalité au Moyen-âge*, actes du 102^e congrès national des sociétés savantes [à Limoges 1977], Paris, Bibliothèque Nationale, 1979, p. 288.

³⁶⁰ MARION Henri, *La dîme ecclésiastique*, op.cit., p. 28.

Malgré sa philosophie, le fonctionnement de la dîme montre une fiscalité qui se conçoit pour les plus puissants et non pour les plus pauvres. Cela confirme aussi qu'une fiscalité explicite un rapport de force ; et que s'il n'y en a pas, la fiscalité avec les fonds qu'elle génère, en crée un. De par son dysfonctionnement, la dîme ecclésiastique paraît automatiquement de plus en plus contestée, y compris dans son propre camp. En plus d'être confisquée pour une bonne partie par le haut clergé, « *la dîme ne répondait plus au but de son institution ; elle ne rendait plus les services qu'on était en droit d'en attendre, qui constituait sa seule raison d'être. (...) La dîme était un impôt destiné à alimenter un service public ; mais elle y réussissait mal et quelques fois n'y réussissait pas du tout* ». ³⁶¹ L'impôt destiné aux pauvres ne leur arrive pas. « *La dîme ne réussit donc nullement à améliorer le sort des classes pauvres* ». ³⁶² C'est donc naturellement qu'elle disparaît à la Révolution.

Tout cela démontre surtout qu'il n'y a pas un ordre fiscal juste, mais une logique historique et des rapports de force entre les différents discours composants la société. De ce rapport entre les *autorités* et les *contribuables*, la paix sur le territoire peut naître. En effet, reconnaître une fiscalité, c'est accepter l'autorité qui fiscalise ; c'est aussi l'inviter à ne pas abuser de son droit si elle ne veut pas que le devoir nécessaire du contribuable se transforme en un sentiment profond de dépouillement. Cela signifie aussi que les exemples fiscaux de l'ancienne France, d'actualité à l'époque, ne doivent pas être forcément considérés comme des échecs parce que la Révolution les a balayés. À leur époque, ils ont été des succès organisant le territoire, puis ont dû céder leur place face à un monde qui change.

De ce fait, s'il paraît vrai que l'État croît et demande de plus en plus de contributions pour ses actions, il semble exact aussi que cette croissance peut se retourner contre lui. Dans ce cas, la fiscalité qui se présente comme la condition de la paix territoriale devient alors facteur de *déséquilibre*.

Section 2 - L'échec de l'État moderne : l'inertie fiscale

Lorsque l'impôt se refuse, c'est toujours un pouvoir qui est rejeté. L'échec d'une fiscalité peut créer un décalage profond entre les objectifs des autorités et ceux de la population.

³⁶¹ *Ibid.*, p. 160.

³⁶² *Ibid.*, p.170

Cette dernière n'est pas une masse informe, elle se compose de groupes sociaux et de différentes hiérarchies. L'impôt refusé ne l'est pas forcément par tous les groupes sociaux et les raisons de le refuser peuvent varier d'un groupe à l'autre. Ainsi, en conservant les règles inégales de l'impôt, les Parlements de province et de Paris au XVIII^e siècle, ont clairement contesté le pouvoir royal. Plusieurs lits de justice de Louis XV sont critiqués. Cette attitude montre bien qu'à travers la fiscalité, les privilèges sont conservés, et l'autorité royale est dévaluée. Cet échec de l'État moderne dans la fiscalité se lie à travers l'opposition des Parlements au roi au cours du XVIII^e siècle (§ 1), mais aussi à travers le déficit que l'État ne réussit pas à combler, car il n'arrive pas à réformer ses finances et sa fiscalité. L'État s'endette jusqu'à la banqueroute à la veille de la Révolution (§ 2).

Paragraphe 1 - Les Parlements face au roi

Les raisons pour lesquelles les réformes fiscales du XVIII^e siècle sont repoussées divergent beaucoup les unes des autres. Certaines sont rejetées par le peuple, d'autres par les Parlements³⁶³, mais elles donnent ce même sentiment d'un État bloqué, incapable d'avancer. Pourtant, les inégalités fiscales et sociales sont flagrantes. Seulement, tant que le système tient, les privilégiés ne veulent rien lâcher. Néanmoins, cet épisode mérite une profonde attention : d'abord par la contestation de la réforme Machault (A), puis dans l'opposition des Parlements à Louis XV (B).

A / La contestation de la réforme Machault

Une population se rebelle contre une réforme fiscale lorsqu'elle augmente les impôts ou qu'elle les réorganise. Certaines réformes semblent nécessaires afin de rétablir un équilibre entre les différentes couches de la société, pourtant elles traînent face aux oppositions. À ce titre, le règne de Louis XV et celui de Louis XVI restent exemplaires. Chaque réforme est rejetée jusqu'à ce que la tenue des États Généraux de 1789 devienne inéluctable. Avant d'en arriver là, une réforme aurait dû voir jour, en dehors de celle de Turgot vue préalablement : c'est celle de Jean Baptiste de Machault d'Arnouville.

³⁶³ Il est souvent vu dans cet affrontement entre les Parlements et le roi, la confrontation moderne entre les collectivités locales et l'État. Il est vrai que si cet épisode de l'histoire de France présente de nombreux points en commun avec la réalité contemporaine, beaucoup d'autres diffèrent à commencer par le système de prélèvement fiscal.

En effet, la réforme de Machault en 1749³⁶⁴ met en place le vingtième. Cette réforme fiscale vise à la fois l'assiette fiscale et le montant de l'impôt. Pourtant la création du vingtième - « *impôt appelé à porter sur le vingtième des revenus (mobiliers, des offices, de l'industrie et du commerce) de tous les contribuables* »³⁶⁵ - se perçoit avec scepticisme par bon nombre d'intendants tels que Sechelles qui voit sur le terrain la contestation monter :

En mentionnant dans son édit tous les usufruitiers privilégiés ou non, Louis XV avait entendu assujettir son clergé à l'impôt, ce que ne pouvait ignorer le prélat. L'ordonnance de Sechelles était donc parfaitement légale. Machault en présenta néanmoins le texte au roi qui n'y trouva rien qui ne fut conforme à ses intentions. Les biens du clergé, comme ceux de la noblesse et du Tiers-état, avaient été compris dans les rôles du vingtième parce qu'il avait voulu que « *tous les contribuables aux charges de ces provinces contribuent également à la nouvelle charge* ». ³⁶⁶

Le vingtième recueille dans les provinces et surtout chez les privilégiés une fin de non-recevoir. Pourquoi les nobles devraient-ils payer un impôt alors qu'ils n'en ont jamais payé ? La contestation du pouvoir est directe. Les Parlements n'enregistrent pas la loi. Pourtant, le texte de Machault vise une certaine équité entre les contribuables. Pour cela, il a entrepris la reconstruction des finances publiques « *en procédant au remboursement de la dette perpétuelle et réduisant les inégalités choquantes* »³⁶⁷. Il a également installé une reconnaissance de dette dans la mesure où il doit faire appel à l'emprunt : « *le 20 mai 1749 un édit (...) [crée] des reconnaissances au porteur de huit coupons et renouvelables après le détachement de ces coupons* »³⁶⁸.

³⁶⁴ « Plus tard, Machault d'Arnouville, intendant du Hainaut, crée le vingtième, par l'édit de Marly, en mai 1749. On y trouve l'égalité devant l'impôt. L'assiette comprend les revenus fonciers, mobiliers, industriels et commerciaux, ainsi que les revenus procurés par les charges et offices. On frappe la propriété, mais pas le travail. Cet impôt suscite de très vives réactions. Le roi doit donner aux Parlements l'ordre exprès d'enregistrement. Les États du Languedoc protestent et s'agitent, ce qui entraîne leur dissolution et leur suppression pendant deux ans. Les États de Bretagne manifestent. Le clergé s'insurge. Machault essaye, à cette occasion, d'exploiter l'antagonisme latent entre haut et bas clergé, mais l'assemblée générale se défend avec vigueur. En 1751, un édit suspend le vingtième ecclésiastique et, en 1755, l'Église obtient une exemption définitive », GISLAIN Geoffroy de, *Histoire des institutions*, *op.cit.*, p. 152.

³⁶⁵ RIGAUDIÈRE Albert, *Introduction historique*, *op.cit.*, p. 713.

³⁶⁶ GLINEUR Cédric, *Genèse d'un droit administratif*, *op.cit.*, p. 211.

³⁶⁷ PRADA Jean, « Centralisme financier et unité de l'État », pp.463-478, in Pertué Michel, *L'administration territoriale de la France (1750-1950)*, Actes du colloque d'Orléans, 30 septembre, 1^{er} et 2 octobre 1993, Orléans, Presses Universitaires d'Orléans ? 1998, p 464.

³⁶⁸ Définition « dette publique », pp. 218-259, in FUZIER-HERMAN, *Répertoire général*, *op.cit.*, p. 233.

Cet épisode de l'histoire de France apparaît fortement instructif car l'aristocratie n'accepte visiblement pas une fiscalité jugée en sa défaveur. Il met en avant l'un des mécanismes profonds d'une réforme fiscale. Elle aboutit non pas parce qu'elle est juste, mais parce que les forces qui la portent semblent assez puissantes pour l'imposer. Finalement, le pouvoir de contrainte décelé à l'origine de la fiscalité se perçoit toujours lors de la réforme Machault. Mais, l'aristocratie ne s'aperçoit pas que le système fiscal ne peut plus tenir. Seulement, tant qu'il leur est favorable et qu'il tient : pourquoi l'aurait-il changé ? Le premier point sur lequel recule Machault concerne l'application de l'impôt. « *Le vingtième de l'industrie [est] finalement fixé non sur des déclarations de revenus, mais en fonction de la capitation payée par les commerçants* »³⁶⁹. Les contestations finissent par avoir raison des « *projets de réformes dans l'hostilité générale des pays d'élection comme des pays d'État et du clergé qui réussit à (...) faire éloigner [Machault] des affaires* »³⁷⁰. Finalement, face à cette contestation grave et insistante, la réforme de Machault d'Arnouville eut « *une existence intermittente et temporaire* »³⁷¹. Ce n'est pas pour autant qu'il faut en minimiser l'enseignement.

Est-ce dire que l'État de cette époque n'est pas réformable ? D'ailleurs, qui impulse les réformes et qui les refuse ? La politique Machault d'Arnouville et celle de Turgot³⁷² connaissent certes des refus et des échecs, mais les contestations ne se confondent pas. Dans le cas de Machault sa réforme vise l'inégalité fiscale. Il souhaite réformer le pays pour qu'il fasse front à ses obligations et notamment rembourser sa dette. Pour atteindre son objectif, il cherche à élargir l'assiette fiscale, et il se doit de faire contribuer ceux qui ne sont pas imposés: la noblesse et le clergé. L'opposition vient de ces deux clans qui par l'intermédiaire des Parlements, essaient d'élargir leurs préoccupations à l'ensemble du pays. Il en va bien différemment avec Turgot. Sa réforme est une libéralisation de l'économie qui implique une ouverture des frontières. Les révoltes, dans un premier temps populaires et paysannes, se composent de citoyens et de boulangers. Ce n'est finalement que grâce à cette agitation générale que les privilégiés en profitent pour mettre un terme à ces changements législatifs. La différence des contestations à ces deux réformes est notable, même si au final ces oppositions permettent aux privilégiés de conserver leurs acquis. En conséquence, l'intérêt privé étant surreprésenté dans les lieux de décision, l'État ne peut plus aboutir à une réforme ayant pour base la mutation du rapport de force social.

³⁶⁹ GLINEUR Cédric, *Genèse d'un droit administratif, op.cit.*, p. 215.

³⁷⁰ PRADA Jean, « Centralisme financier... », *op.cit.*, p. 464.

³⁷¹ RIGAUDIÈRE Albert, *Penser et construire l'État, op.cit.*, p. 713.

³⁷² *Supra* Titre 1, chapitre 1, section 2, § 2, C / De la théorie d'un praticien.

En revanche, la volonté de Turgot de réformer l'organisation territoriale eut une suite en 1787, bien après son décès en 1781, avec la réforme sur les municipalités qui prévoit que :

Les administrations locales assurent notamment, de proche en proche, la répartition des impôts. Une partie du produit de ces contributions est affectée aux besoins propres de la circonscription ; en sorte que l'administration correspondante réalise, en déterminant et poursuivant l'emploi des fonds, une certaine gestion d'intérêts locaux.³⁷³

Mais, Gérard Sautel et Jean-Louis Harouel ont sûrement raison de noter que le peuple souhaite aller plus loin et attend avec impatience les États Généraux, car « *le souhait de l'unité nationale emporte les nostalgies particulières* »³⁷⁴. Le résultat est là : les contestations dans les Parlements ont réussi à maintenir les privilèges.

B / Les Parlements en désaccord

Des liens entre les pouvoirs locaux et le pouvoir central absolutiste ont toujours existé. C'est d'ailleurs précisément parce qu'il y a eu beaucoup d'attaches entre ces instances que les Parlements ont pu exprimer leur désaccord sur les décisions fiscales prises par l'État. En règle générale, les Parlements de province ont pour rôle de valider localement des demandes fiscales du roi et enregistrer les édits, mais ils ont aussi un rôle contentieux à l'occasion d'un procès où ils pallient les vides juridiques³⁷⁵ et légifèrent sur de nouvelles normes³⁷⁶.

³⁷³ SAUTEL Gérard et HAROUEL Jean-Louis, *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française*, 8^e édition, Paris, Dalloz, 1997, p. 81.

³⁷⁴ *Ibid.*, p.82

³⁷⁵ « Dans le premier cas, le Parlement statut à l'occasion d'un procès. La situation contentieuse dans laquelle il se trouve peut alors le conduire à conclure que les instruments juridiques dont il dispose – coutumes, législation et jurisprudence – ne sont pas suffisamment opératoires pour lui permettre de trancher. Il constate alors une sorte de vide juridique qu'il pallie en apportant au problème sa propre solution qu'il forge à partir de l'équité, de son expérience et de sa sagesse », RIGAUDIÈRE Albert, *Penser et construire l'État*, *op.cit.*, p. 636.

³⁷⁶ « La seconde situation, bien plus courante, place le parlement en créateur d'une nouvelle norme, en dehors de tout contentieux. Il intervient alors directement en véritable législateur autonome pour statuer dans tel ou tel domaine pour lequel la réglementation lui paraît inexistante, insuffisante ou obsolète », *Ibid.*, p. 636.

La France de l'Ancien Régime est loin d'être unifiée dans son droit et dans ses normes. Pourtant, lorsque les Parlements se prononcent contre l'enregistrement des décrets royaux, ils possèdent un vrai pouvoir de nuisance. La question de la force du pouvoir central à imposer ses décisions se pose.

La discussion entre les Parlements et l'État n'a pas lieu, car le pouvoir royal absolu ne souhaite pas négocier. En effet, d'abord face aux refus des Parlements en 1771 d'enregistrer les mesures financières de Terray, puis à la grève du lit de justice de Louis XV pour faire enregistrer ses mesures, Maupeou tente un coup de force. Il fait plier les Parlements en rendant la justice gratuite. Il subdivise le Parlement de Paris - qui « *n'était plus l'ombre de lui-même* »³⁷⁷ - en cinq conseils supérieurs (Blois, Chalons, Clermont-Ferrand, Lyon, Poitiers). Maupeou a pris la peine au préalable d'exiler la plupart des parlementaires récalcitrants. Car, la contestation à Paris est grande, le pouvoir central impose ses décisions et résout les contestations par la force :

Le Chancelier Maupeou en profita pour procéder à la réorganisation des Parlements de province. Le Parlement de Rouen, le plus audacieux, fut complètement renouvelé. À Bordeaux, la majorité se soumit et la proscription frappa seulement certaine minorité. À Besançon, la majorité se mit au contraire du côté de l'ancienne magistrature. Presque tous protestèrent contre l'atteinte portée à l'inamovibilité par les confiscations. Mais Maupeou trouva presque partout un nombre de magistrats suffisant pour constituer les nouveaux Parlements et enregistrer les édits.³⁷⁸

Sur le territoire, les relations entre les intendants et les Parlements se dégradent de plus en plus. Les intendants représentent le pouvoir central que les Parlementaires aimeraient

³⁷⁷ « Le collègue de Terray, le Chancelier Maupeou proposa de supprimer purement et simplement les Parlements, comme le demandait Voltaire et plusieurs écrivains politiques. Maupeou divisa donc le ressort du Parlement de Paris en cinq circonscriptions. Il subsistait bien à Paris même un Parlement, mais il était plus que l'ombre de lui-même, puisque dans un ressort réduit, s'il conservait le droit d'enregistrer les lois, il lui était formellement interdit de présenter des remontrances. De plus, les nouveaux juges et les membres du nouveau Parlement n'étaient plus des « *officiers* », propriétaires de leurs charges, sur qui le pouvoir royal n'avait, pour ainsi dire, aucune prise, mais devenaient de véritables fonctionnaires, payés par le Trésor et qui pouvaient être révoqués et privés de leurs traitements s'ils désobéissaient », GODECHOT Jacques, *Les institutions de la France, op.cit.*, p. 17.

³⁷⁸ GLASSON Ernest-Désiré, *Le Parlement de Paris, son rôle politique depuis le régime de Charles VII jusqu'à la Révolution*, tome II, Genève, Slatkine – Megariotis reprints, 1974, p. 367.

pouvoir ignorer. Ainsi, « *ces conflits en schématisant ont pu se situer sur deux plans : celui de la concurrence administrative d'abord, puis celui de la confrontation judiciaire* »³⁷⁹.

D'autant plus qu'à l'époque, certains accusent Maupeou de vouloir favoriser sa famille, et notamment son fils³⁸⁰, dans sa réforme des Parlements. Pourtant, la noblesse organise le pays suivant ses désirs et ses volontés. C'est pourquoi même si les Parlements contestent, ils le font d'abord pour sauvegarder leurs propres pouvoirs.

Cette période de l'histoire de France renforce l'image d'une opposition entre la province et la capitale, le territoire local contre les intérêts nationaux. La lecture de cette période est différente suivant qu'elle est lue dans un moment de profond patriotisme ou au contraire de renforcement des pouvoirs locaux. Certains y voient les privilèges défendus par les Parlements et d'autres une province écrasée par Paris. Mais, quel que soit le regard qui est porté sur cette période, seul le Tiers-État demeure mis de côté. Autant dans les réformes fiscales, le sort du peuple aurait pu espérer une amélioration, autant dans cet affrontement entre hommes du pouvoir, il n'a rien à gagner.

Paragraphe 2 - Le déficit de l'État.

L'autre échec de l'État est le déficit, et contrairement à une idée largement admise, l'État n'a pas toujours été endetté. Par exemple, les comptes de Philippe Auguste sont équilibrés. Mais, cet exemple devient vite une exception. Le crédit et l'avance sur les prélèvements fiscaux se généralisent et deviennent la règle. La question du déficit s'institue comme une problématique endémique à l'État. À la veille de la Révolution française, les comptes vont au

³⁷⁹ JAUBERT Pierre, « Intendants de Guyenne et Parlement de Bordeaux pendant la deuxième moitié du XVIII^e siècle : pouvoir central et pouvoir régional », pp. 523-531, in Pertué Michel, *L'administration territoriale de la France (1750-1950)*, Actes du colloque d'Orléans, 30 septembre, 1^{er} et 2 octobre 1993, Orléans, Presses Universitaires d'Orléans, 1998, p. 525.

³⁸⁰ « Le comportement de Maupeou vis-à-vis des Parlements fut tout de suite ambigu : le vice-chancelier semblait plus soucieux de résoudre les problèmes liés à l'ascension de son fils, René-Nicolas-Charles-Augustin, que ceux posés par l'opposition des Parlements provinciaux. Le nouveau chef de la magistrature put d'autre part agir efficacement en faveur de son fils grâce aux démissions présentées par le premier président Molé, immédiatement après sa nomination comme vice-chancelier. Lepaige qui affirme qu'il a eu cette information du président de la troisième chambre des enquêtes, Alexandre François Murard (...) », ALIMENTO Antonella, *Réformes fiscales et crises politiques dans la France de Louis XV, de la taille tarifée au cadastre général*, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2008, p. 250.

plus mal, et tout le monde sait que les rentrées fiscales sont insuffisantes. De plus, la fiscalité inégalitaire, demande que les privilégiés paient. Le Moyen-âge, autant que l'Ancien Régime, développe l'utilisation du crédit et de la dette (A). Pourtant, ce déficit, qui se définit comme une avance sur une fiscalité future, bien que tour à tour critiqué et souhaité, se perpétue dans les pratiques des autorités (B).

A / La dette publique, une extension du budget

Fuzier-Herman définit la dette publique comme « *l'ensemble des engagements de toute nature qui sont à la charge de l'État* »³⁸¹, faisant de l'État le lieu unique de la dette publique, et présuppose de fait que cette dette se présente comme un engagement pris par l'ensemble des contribuables vis-à-vis d'un emprunteur. La responsabilité, bien qu'elle soit prise et supportée par l'État, reste collective. Dès le Moyen-âge l'endettement se construit comme un moyen pour faire face aux dépenses de l'autorité royale et des communes. Cette pratique semble si courante qu'« *estimer la dette publique est chose impossible. Les comptables du Moyen-âge ne s'y risquent pas. On dresse la liste des prêteurs, on tient registres des rentes constituées, on passe à la rigueur en compte les assignations non honorées* »³⁸². Car, l'emprunt fait partie de la fiscalité ; sans lui l'impôt ne pourrait sûrement pas être régulé, ou alors son poids deviendrait tout simplement insupportable. Ainsi, le développement du prêt pour soutenir les dépenses publiques se développe telle qu'une nécessité pour faire face aux exigences des dépenses de l'État. La fiscalité se régularise au cours d'un processus lent alors que le crédit permet rapidement d'obtenir une somme conséquente et de la ventiler pour son remboursement. Que cela soit pour le roi ou pour les municipalités, l'emprunt se mobilise souvent. Toujours au Moyen-âge :

Le service de la dette constitue l'un des principaux postes de dépenses des finances municipales. Il suit de près, ou parfois même dépasse celui des contributions au roi. Mais il ne faut pas s'y tromper. L'escalade de la dette municipale est avant tout la conséquence de la montée royale dont, en fait, le volume et la persistance conditionne toute la structure de la dépense municipale. La fiscalité royale est à l'origine de la fiscalité municipale de l'ensemble des finances urbaines, y compris de la dette, qui naît et s'accroît pour subvenir fondamentalement aux besoins de la monarchie puis se

³⁸¹ Article « Dettes et créances publiques », pp. 185-218, *Répertoire général, op.cit.*, p.185

³⁸² FAVIER Jean, *Finance et fiscalité, op.cit.*, p.273.

pérennise à cause de l'impossibilité de rembourser les prêts et même les difficultés de satisfaire régulièrement les intérêts³⁸³.

Il y a un lien direct entre l'*endettement local* et l'*endettement national*. L'État doit s'assurer que les recettes des territoires se perçoivent bien et qu'elles se gèrent bien, sans quoi, c'est son propre budget qui diminue. Finalement, l'État considère que les provinces constituent son talon d'Achille. Il ne peut pas faire autrement que d'établir des liens, mais il se méfie toujours avec l'inquiétude de l'évolution des dépenses locales dont il ne peut pas maîtriser l'augmentation. Sentiment d'autant plus étrange, que l'origine des dettes a souvent pour origine l'État lui-même. C'est pourquoi, afin de s'assurer le bon fonctionnement des finances, « la vérification a aussi pour objectif de faciliter le paiement de la taille, dont le montant dépend non des capacités des contribuables, mais bien des besoins de la monarchie »³⁸⁴.

Lorsque la dette devient trop importante, la nécessité de faire des économies s'impose. Si dans un premier temps, il semble possible de faire payer la réduction du budget aux plus faibles, cette politique ne peut pas tenir longtemps face à une dette qui perdure. Car, c'est l'ensemble d'un système qui évolue de concert : banque – espace public – État. Ainsi, les propositions pour réduire les frais demeurent des actes classiques : vérification des comptes, chasse aux dépenses superflues ou encore réduction des fournitures³⁸⁵.

Jamais la véritable cause de cette situation d'endettement, c'est-à-dire le système de développement lui-même, ne se remet en cause. Au contraire, l'emprunt pourrait bien aider à payer ce qui se doit. L'endettement nourrit l'endettement, et se construit en une spirale où chacun s'endette envers tout le monde. La banque prête à l'État qui prête à son tour à la banque. Il y a une plus-value de l'endettement. La dette finit par construire le budget d'un

³⁸³ FURIO Antonio, « La dette dans les dépenses municipales », pp. 321-345, in *La fiscalité des villes au Moyen-âge (occident méditerranéen)*, 3 – *La redistribution de l'impôt*, Toulouse, édition Privat, 2002, p. 337.

³⁸⁴ BLANQUIE Christophe, « Une communauté de l'Agenais face à l'État ? La vérification des dettes de Caudecoste sous Colbert », pp. 309-326, in Follain Antoine, *L'argent des villages du XIII^e au XVIII^e siècle*, Actes du colloque d'Angers (30-31 octobre 1998), Rennes, Association d'histoire des sociétés rurales, 2000, p. 318.

³⁸⁵ Peu avant la Révolution française : « Pour réduire les dépenses des États, les communautés proposaient « une vérification exacte de tous les frais...et la suppression des places inutiles » pour bien qu'il fut accordé au greffier des États « une somme fixe et déterminée, moyennant par lui de se charger des frais de commis, plumes, papiers, encre, bougies, cire et chandelles », ou encore que l'administration des États se fit par toute personne indistinctement, d'autres imaginaient supprimer les pensions de tous les « écrivains » et cavaliers de l'État », LEGAY Marie-Laure, *Les États provinciaux*, *op.cit.*, p. 445.

État, et non plus l'inverse. Ce n'est plus le budget qui justifie l'emprunt, mais bien le contraire, la dette structure le budget et en détermine les priorités.

Au XVIII^e siècle, l'État a une fiscalité très lourde due aux années de guerre³⁸⁶. L'État, dans la quasi-impossibilité de pouvoir augmenter les impôts, souhaite restructurer entièrement l'imposition et les modes de prélèvements, ce que les privilégiés du royaume ne veulent pas. Ainsi, l'édit de 1749 a constaté la forte pression fiscale, et donc la nécessité d'emprunter pour ne pas alourdir l'impôt³⁸⁷. L'État central ne peut pas faire face à toutes les obligations qu'il s'impose lui-même et se retrouve dans l'obligation d'utiliser le budget d'autres institutions pour boucler son propre budget³⁸⁸.

B / Le déficit, l'insouciance d'un impôt déguisé

Le déficit, comme le rappelle à juste titre Jean Favier, c'est « *une anticipation de l'impôt ou un impôt déguisé* »³⁸⁹ ; cela signifie surtout que lorsque les gouvernants annoncent un emprunt, ils annoncent par là-même une augmentation des impôts. Bien sûr, il est difficile de le voir, car le jeu des hausses annuelles des prix et les taux fiscaux arrivent à le masquer. Mais, la réalité est là : l'emprunt est bien une hausse de la fiscalité. Ainsi, la question qui

³⁸⁶ « Au mois de mai (1751), le roi envoya au Parlement deux édits à enregistrer : l'un créait trente millions de rentes, trois pourcent remboursables tous les ans par voie de loterie sur les postes ; l'autre créait deux millions de rentes viagères suivant les âges. On justifiait des mesures en donnant pour raison que ces emprunts serviraient à rembourser les dépenses de la dernière guerre. Or on avait déjà, dans le même but, établi l'impôt du vingtième et emprunté 30 millions sur la caisse des amortissements », GLASSON Ernest-Désiré, *Le Parlement de Paris, op.cit.*, p. 163.

³⁸⁷ « Cet édit de 1749 commence par constater l'accroissement des dettes publiques, conséquence d'un recours massif à l'emprunt. La souscription de ces derniers aurait été rendue nécessaire par la volonté royale d'éviter, pendant la durée de la guerre, une augmentation trop considérable et rapide des impositions. Cette observation permet de justifier la nécessité présente d'établir une caisse générale des amortissements, distincte du trésor royal et destinée au seul remboursement de la dette et charges de l'État », DECROIX Arnaud, *Question fiscale et réforme financière en France (1749-1789), logique de la transparence et recherche de la confiance publique*, Marseille, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2006, p. 186.

³⁸⁸ Cette attitude au XVIII^e siècle fait écho à celle vécue en 2008 lors de la crise des *subprimes*. En effet, pour faire face à la défiance des milieux de l'immobilier, l'État ne pouvant plus payer un soutien direct à ce marché pour éviter un effondrement des prix, va par l'intermédiaire des HLM racheter 30 000 logements : « Les dispositions en faveur de l'immobilier annoncées le 30 septembre par le gouvernement français ont été bien accueillies par les professionnels, à commencer par les promoteurs constructeurs qui se réjouissent du rachat à un prix décoté de plus de 30 000 logements mis en vente en l'état futur achèvement mais dont les travaux n'ont pas été lancés fautes d'acquéreurs. Contrairement à ce qui a été annoncé, ce n'est pas l'État qui achètera ces logements, ce sont les organismes de logements sociaux qui pourront les acquérir », MENTRÉ Paul, *La crise financière, les fondements de l'analyse franco-allemande*, Paris, éditions rive droite – CAEFA : Conseil d'analyse économique franco-allemand, 2009, p. 436.

³⁸⁹ *Finance et fiscalité, op.cit.*, p. 16

demeure récurrente est de savoir : « *si la dette publique est un bien ou un mal ?* »³⁹⁰ Car, suivant les époques les vertus de la dette ou au contraire sa dangerosité, sont mises en avant.

À titre d'exemple, « *au XVIII^e siècle un grand nombre de publicistes [sont] partisans des dettes publiques. Berkeley les appelle des mines d'or, Pinto considère qu'elle augmente la richesse sociale* »³⁹¹. Néanmoins, l'inquiétude gagne les gouvernants lorsque la dette menace l'ordre établi. En effet, plus la dette devient importante et moins la possibilité d'action d'un État volumineux l'est.

Pourtant, « *dès l'origine, le recours au marché du crédit se révéla l'unique solution pour les contrôleurs généraux, étant donné les besoins monétaires croissants liés au coût imprévu de la guerre, mais aussi à la structure même de l'appareil financier* »³⁹². La guerre demeure au cœur des dépenses de l'État. Cela s'avère vrai autant au Moyen-âge que sous l'Ancien Régime ou la Révolution. Le coût de la guerre a pour cause les soldes des hommes de troupe, les matériaux de plus en plus chers et la fréquence avec laquelle les confrontations reviennent. La guerre est aussi le premier poste de dépenses de Napoléon. Il faut donc trouver de l'argent ou alors pouvoir s'en faire prêter. Sous le Premier Empire, la restructuration de la Banque de France a notamment cet objectif :

Désormais, la direction de la Banque sera assurée, en sus du conseil de régence, par un gouverneur et deux sous-gouverneurs nommés par le gouvernement. Étatisation partielle visant, comme l'avoue ouvertement en présentant la mesure, à « *concentrer entre les mains du gouvernement les pouvoirs et les moyens suffisants d'exécution* ».³⁹³

Deux solutions se présentent à un État qui cherche à financer ses projets : soit, il a un système bancaire qui le soutient ; ou soit, il peut augmenter les impôts. N'est-ce pas l'une des caractéristiques de l'ancienne France qui en privatisant son service bancaire et fiscal, a

³⁹⁰ FUZIER-HERMAN, Répertoire général, *op.cit.*, p.222.

³⁹¹ *Ibid.*, p. 222.

³⁹² ALIMENTO Antonella, *Réformes fiscales*, *op.cit.*, p. 26-27.

³⁹³ SAUTEL Gérard et HAROUËL Jean-Louis, *Histoire des institutions*, *op.cit.*, p. 301.

laissé une des plus grandes parties de sa richesse au secteur privé avec le risque le cas échéant d'avoir un service bancaire fragilisé³⁹⁴ ?

En conséquence, la dette publique devient véritablement une question politique à partir de la convocation des États Généraux en 1789³⁹⁵. Jusqu'à cette date, la dette évoquée, n'inquiète pas vraiment le pouvoir. La structuration du budget et les prélèvements fiscaux, plus fondés sur les besoins royaux que sur la capacité à contribuer de la population, expliquent en partie cette situation.

Section 3 - La révolution fiscale nuancée

Si les réussites fiscales permettent à l'État d'installer la permanence du renouvellement des impôts, les échecs vont emporter le pouvoir politique, tellement les inégalités flagrantes paralysent la France. La Révolution française, bien plus qu'une révolution fiscale, va émettre des principes fondateurs pour les siècles futurs. La Révolution vient d'une somme de critiques et de colères contre le régime et les prélèvements. Cette souffrance se lit dans la conception d'une sorte de salut fiscal, cette envie d'un nouvel ordre d'imposition dans sa conception (§ 1) comme dans son application (§ 2).

Paragraphe 1 - La conception d'un salut fiscal

Faire table rase du passé semble la façon la plus simple, pensait-on, de rebâtir une société sur de bonnes bases³⁹⁶. Néanmoins, cette société se compose de traditions,

³⁹⁴ Cette réflexion fait écho à l'époque contemporaine. En effet, l'année 2008 a été assez exemplaire avec la crise du secteur bancaire. Il y a eu la nécessité, comme sous l'Empire, non pas pour faire la guerre militaire, mais économique, de mettre en place une *Société de Prise de Participation de l'État* (SPPE) pour sauver la banque Dexia, et commencer à entrer dans le capital des banques françaises. Le système qui se dessine de plus en plus est donc un système où le privé et le public sont intimement liés, en d'autres termes : *caution solidaire*.

³⁹⁵ « La dette publique qui a été pendant deux siècles le souci de tous les gouvernements est devenue un procédé permanent de gestion des finances publiques et l'on ne se soucie pas d'organiser son amortissement. La première caisse d'amortissement créée par Bonaparte recevait, entre autres recettes, le produit de la vente des biens nationaux ; les privatisations opérées en France depuis 1986 auraient pu fournir les moyens de réduire la dette alors que leur produit a été englouti dans le financement des dépenses courantes du budget », DUMAS Georges, *Politique fiscale : le naufrage*, Paris, l'Harmattan, 2007, p. 73.

³⁹⁶ « Changer l'impôt, c'est aussi bien changer l'État, sa source de légitimité et son mode de fonctionnement, qu'agir sur le comportement 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 »,

d'habitudes et de principes difficiles à ignorer. Les réformes sous la Révolution française appellent à un salut fiscal pour réinventer les principes d'un fisc que les Français exècrent par-dessus tout. Tâche difficile, car il s'agit de rétablir une contrainte fiscale en pleine glorification de la liberté. En effet, les cahiers de doléances donnent la mesure de toute la détresse d'un peuple qui appelle de ses vœux des réformes d'imposition (A). C'est aussi le désir de pouvoir être propriétaire, droit reconnu comme universel et que l'impôt limite (B).

A / La logique des doléances.

Dans les cahiers de doléances de 1789 qui préparent les États Généraux, la souffrance du peuple s'est exprimée à cœur ouvert avec, jamais dans l'histoire, autant de sincérité³⁹⁷. Surtout que le cycle révolutionnaire naissant, « *introduit un nouveau venu dans le grand débat entre le roi, les privilégiés et les bourgeoisies urbaines : c'est tout simplement le peuple* »³⁹⁸ absent de la plus grande partie des réformes fiscales mises en place tout au long du XVIII^e siècle³⁹⁹. Le débat est d'autant plus vif que les souffrances exprimées ne sont pas irréelles. Au contraire, elles traduisent un véritable chaos administratif⁴⁰⁰.

Ainsi, les cahiers de doléances réclament de façon massive « *l'abolition des privilèges fiscaux et l'égalité devant l'impôt* »⁴⁰¹. Le Tiers-État souhaite que cessent les exactions qu'il subit au nom des droits féodaux⁴⁰² qui sont chaque jour une humiliation supplémentaire ;

DELALANDE Nicolas, *Les batailles de l'impôt, consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 2011, p. 23.

³⁹⁷ « Les cahiers de doléances sont une source majeure de l'état de l'opinion publique à la veille de la Révolution, et ont depuis longtemps fait l'objet d'études sérielles », CONCHON Anne, *Le péage en France, op.cit.*, p.429.

³⁹⁸ FURET François et RICHET Denis, *La Révolution française, op.cit.*, p. 27.

³⁹⁹ « Paradoxalement, la Révolution française fit aboutir la réforme que la monarchie avait entreprise dans le dernier quart du XVIII^e siècle et qu'elle n'avait pu mener à son terme. Celle-ci s'était révélée incapable de résoudre une contradiction inhérente à son projet de réformes libérales : elle ne pouvait à la fois reconnaître les privilèges qui fondaient son autorité, et les concilier avec les ambitions universalistes de ses politiques fiscales et administratives. Si le sort des péages était déjà en partie scellé avec le renforcement de l'emprise étatique qui paraissait devoir les condamner dans la seconde moitié du XVIII^e siècle, il fallut que la Révolution les abolisse avec les droits féodaux », CONCHON Anne, *Le péage en France, op.cit.*, p. 473.

⁴⁰⁰ « La préoccupation fiscale est explicite ; la concordance et la précision des témoignages suffiraient à nous montrer que ces maux ne sont pas imaginaires. Et c'est une grande partie du royaume qui a été touchée dans les dernières années ou les derniers mois », HIRSCH Jean-Pierre, *La nuit du 4 août*, Paris, éditions Gallimard/Juliard, 1978, p. 20.

⁴⁰¹ CROUZET François, *La grande inflation – la monnaie en France de Louis XVI à Napoléon*, Paris, Fayard, 1993, p. 84.

⁴⁰² « Les cahiers du Tiers sont unanimes à demander la suppression de tous les droits féodaux. Certains cahiers préconisent le rachat au denier 20 ou au denier 30 (c'est-à-dire à 20 ou 30 fois la

c'est pourquoi, resituer les cahiers de doléances dans leur époque permet de comprendre la colère qui saisit les Français⁴⁰³. Les aristocrates ont été trop loin dans leurs privilèges. Ces inégalités visibles deviennent tellement flagrantes et intolérables que l'envie de renverser la noblesse pour se venger de sa suffisance, se développe fortement. Le peuple apparaît excédé. Il ne supporte plus l'absolutisme et notamment l'intendant, son représentant en province. Durant cette période un double sentiment prédomine : une forte volonté décentralisatrice et une aspiration profonde à la construction nationale. À écouter les doléances, surtout du Tiers, il n'y a pas d'opposition entre l'*appartenance nationale* et l'*appartenance locale*. Ainsi, la raison pour laquelle « *l'intendant se trouve condamné par une revendication décentralisatrice ; fortement présente dans les mouvements d'idées qui se manifestent depuis le début des années 1770 et qui ont abouti à une série de réformes, dont celle de juin 1787* »⁴⁰⁴ sur les assemblées locales, se situe dans le refus par le peuple de la centralisation, car elle demeure à l'origine de l'absolutisme et de la confiscation du pouvoir.

Le fisc, symbole remarquable de la centralisation étatique, impose de façon discrétionnaire l'obligation de payer et de se soumettre à l'autorité centrale. Rien à dire face à cette volonté, même les Parlements lors de leur révolte ont été remis au pas d'une façon autoritaire. Le fisc négocie, discute, écoute, mais surtout contraint. En 1789, les pratiques autour de la fiscalité montrent une administration française qui ne correspond plus aux idées qui circulent sur le respect de la personne. Il y a donc une assimilation entre le fisc et l'administration ; d'ailleurs le fisc représente, à cette époque, l'administration par excellence :

Aux yeux du peuple des campagnes, le vice fondamental de l'administration tient à ce qu'elle est l'instrument de l'oppression étatique : la force qui prend la terre, la main d'œuvre et l'argent. L'administration, c'est le fisc. Les griefs s'accumulent à son encontre. Les plus visés sont la ferme générale et son armée de maltôtiers et de gabelous ; les intendants et leurs subdélégués avec tous leurs commis, dont on exagère le nombre. On dépeint l'arbitraire de leur action, leur insensibilité ; la tyrannie des employés de tout poil

valeur du droit annuel), mais ils spécifient que le seigneur devra produire chaque fois un titre original prouvant que le droit n'a pas été usurpé par lui », GODECHOT Jacques, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, Paris, PUF, 1985, p. 191.

⁴⁰³ « On ne peut [pas] comprendre les événements de 1789 (...) si on occulte cet arrière-plan socio-économique qui attise l'exaspération du peuple des villes comme celui des campagnes. C'est donc sur fond de crise en voie de généralisation que commence à se former, en janvier 1789, les assemblées où chaque ordre élabore son cahier de remontrances et de doléances. Cette masse impressionnante de cahiers constitue bel et bien le « *testament de l'Ancien Régime* » », LOTTIN Alain et GUIGNET Philippe, *Histoire des provinces françaises du Nord, (de Charles Quint à la Révolution française (1500-1789))*, Arras, Artois Presses Université, 2006, p. 397.

⁴⁰⁴ ALBERTINI Jean-Benoît, *Contribution à une théorie de l'État déconcentré*, Bruxelles, école doctorale de la faculté de droit Bruylant-Bruxelles, 1998, p. 36.

chargés de la perception des taxes. On s'indigne de la masse des dépenses que leur prolifération impose au pays.⁴⁰⁵

La colère contre le pouvoir central et les intendants se voit explicitement dans les cahiers de doléances. Pour ces derniers, ils sont « *des sangsues qui sucent le peuple* »⁴⁰⁶. Le peuple ne comprend plus la fiscalité. Celui qui a du bien ne paie pas, et celui qui n'en a pas, paie. Comment expliquer et accepter un système fiscal qui a pour fonctionnement l'exonération des aristocrates ? Cette incompréhension actuelle est autant de colère à l'époque. Le paysan « *s'en prend à l'impôt royal, dont le taux apparaît d'autant plus lourd qu'il n'est pas uniforme dans tout le royaume, et d'autant plus injuste surtout qu'il épargne systématiquement la richesse aristocratique. C'est pourquoi, à la fin du siècle, la révolte contre l'impôt tourne sa pointe contre les nobles, non contre le roi* »⁴⁰⁷. Le peuple, en ce début d'États Généraux, espère encore dans le roi. Il pense qu'il va comprendre la situation et va faire un geste pour réformer l'absolutisme. Mais rien n'y fait, rien ne se réforme. Pourtant, « *égalité devant l'impôt, consentement de l'impôt, destruction de l'absolutisme, fiscalité près du peuple, décidée par le peuple : sur ce point qui aurait pu être abordé de façon exclusivement technique, les cahiers adoptent une attitude révolutionnaire et démocratique, avec cette nuance que la démocratie pour les Français de la campagne et des bourgades – plus de neuf sur dix – c'est une démocratie à la fois très vivante et un peu étroite d'horizon et de perspectives* »⁴⁰⁸. L'occasion de mettre en place une décentralisation du pouvoir, son partage entre les élus et la population, surtout dans l'ordre fiscal, reste souhaitée. Le peuple semble prêt. Mais là aussi, le rendez-vous enclenché avorte puisque la Révolution devient rapidement, à nouveau, une concentration des pouvoirs dans les mains de l'administration.

Les seules traces présentes dans les cahiers de doléances qui réclament le maintien des impôts se situent dans des cahiers de doléances de l'Église. Dans certains cahiers du clergé, leurs auteurs espèrent que la dîme ecclésiastique retrouve sa vocation de redistribution de la richesse aux pauvres⁴⁰⁹. En revanche, des cahiers du Tiers réclament la

⁴⁰⁵ BURDEAU François, *Histoire de l'administration du XVIII^e siècle au XX^e siècle*, Paris, Montchrétien, 1989, p. 45.

⁴⁰⁶ BIARD Michel, *Les lilliputiens*, *op.cit.*, p.124.

⁴⁰⁷ FURET François et RICHEL Denis, *La Révolution française*, *op.cit.*, p. 41.

⁴⁰⁸ HINCKER François, *Les Français devant l'impôt*, *op.cit.*, p. 103-104.

⁴⁰⁹ « Ne nous étonnons donc pas si beaucoup de cahiers de la paroisse n'ont pas voulu la suppression de la dîme et si plusieurs en ont même expressément demandé le maintien. Mais des réformes essentielles furent mises comme conditions absolues de ce maintien. Elles visaient surtout les trois plus graves inconvénients de la dîme, ce qui lui avait toujours valu les plus sérieuses

création d'un impôt foncier et territorial⁴¹⁰. Il n'en faut pas plus pour comprendre que les préoccupations populaires vont vers une aspiration à la décentralisation des pouvoirs.

B / La propriété limitée par l'impôt

Durant l'Ancien Régime, des révoltes contre les impôts se développent pour demander moins de pression fiscale. En effet, ces révoltes expriment « *plutôt que l'appauvrissement, qu'une dépression générale de la paysannerie, (...) [elles expriment] le désarroi de certains cantons plus opprimés par l'impôt et les garnisons, l'impatience devant trop d'exigences ou trop de dégâts* »⁴¹¹. Elles sont « *généralement d'une extrême brièveté* »⁴¹². L'origine des révoltes a plus été le rejet de la pression fiscale que le désir d'accéder à la propriété, même si le désir de posséder semble réel. Ainsi, le droit à la propriété va être inscrit parmi les droits naturels et imprescriptibles des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789⁴¹³, à côté de la liberté, la sûreté et la résistance à l'oppression.

Chez les physiocrates, la propriété terrienne demeure la source de la richesse. L'impôt doit donc avoir pour base la propriété privée. Elle symbolise aussi la reconnaissance de la citoyenneté. C'est pour cela que les électeurs de second degré, au cours de la Constituante, ne peuvent être électeurs que s'ils possèdent une propriété. Or la Révolution amène l'avènement des citoyens, libres et égaux en droit. Logiquement, il est possible de se poser la question de « *la bascule politique et intellectuelle qui mène de la vision du citoyen propriétaire à la reconnaissance de l'égalité politique des individus-électeurs* »⁴¹⁴. Il y a une opposition entre l'égalité et la propriété. Mais, comment ne pas hiérarchiser ceux qui sont propriétaires de ceux qui ne le sont pas, dans la mesure où si seuls ceux qui sont

attaques : on demandait que la dîme ne grevât pas uniquement les populations rurales, que son assiette et sa perception fussent simplifiées ou uniformisées afin d'éviter des procès trop long, ruineux et humiliants pour toutes les parties et surtout qu'on ramenât la dîme à sa destination véritables ; il fallait bien l'enlever aux hauts bénéficiaires ecclésiastiques, bien souvent inutiles, et la réserver aux pasteurs toujours indispensables et seuls capables d'être assez désintéressés pour en faire l'emploi plus convenable », MARION Henri, *La dîme ecclésiastique en France au XVIII^e siècle et sa suppression*, Genève, Stakine- Megariotis reprints, 1974 (1912), p. 352.

⁴¹⁰ « Le principal impôt, ou même le seul, que les cahiers envisagent d'instituer, est l'impôt foncier, ou l'impôt territorial, ou subvention territoriale », HINCKER François, *Les français devant l'impôt*, *op.cit.*, p. 102.

⁴¹¹ DUBY Georges, *L'économie rurale*, *op.cit.*, p. 605.

⁴¹² *Ibid.*, p. 605.

⁴¹³ Article II des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 : « Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression ».

⁴¹⁴ ROSANVALLON Pierre, *Le sacre du citoyen*, *op.cit.*, 1992, p. 68.

propriétaires ont le droit à la citoyenneté, qu'en est-il de l'égalité ? Cette question se retrouve de fait en fiscalité et fonde des réflexions à partir desquelles s'élaborent les deux grandes caractéristiques fiscales, qui sont :

- l'impôt doit toujours être consenti par les sujets,
- l'impôt doit toujours être reconnu dans sa légitimité.

Ainsi, « *cette liberté au consentement repose sur la reconnaissance du droit de propriété des sujets, dont la protection s'affirme vigoureusement au XVIII^e siècle. En effet, puisque l'impôt constitue une atteinte partielle au libre exercice de ce droit de propriété, il doit donc être accepté par ceux qui le subissent* »⁴¹⁵. Il y a une contradiction entre le fait de reconnaître la propriété et l'impôt sur la propriété⁴¹⁶. En effet, la propriété étant libre, elle se trouve limitée par l'impôt qui peut déposséder une personne qui ne paie pas la somme réclamée⁴¹⁷.

Proudhon éclaire sur la distinction à établir entre la possession et la propriété. En effet, si tout le monde a le droit de posséder, c'est-à-dire d'avoir son logement par exemple, la propriété, à la différence de la possession qui se partage, est exclusive et absolue. En effet, « *c'est de cette dernière, la propriété et non la possession, explique-t-il, que j'ai dit que c'est du vol* »⁴¹⁸. La propriété, c'est rendre incessible ce qui peut appartenir à tous.

Là où la terre ne manque à personne, là où chacun peut en trouver gratuitement à sa convenance, j'admets le droit exclusif du premier occupant ; mais je ne l'admets qu'à titre

⁴¹⁵ DECROIX Arnaud, *Question fiscale, op.cit.*, p. 549.

⁴¹⁶ « L'impôt, en tant que réquisition de richesse, est une dépossession légale, une véritable expropriation, au sens premier du terme. Ainsi, l'impôt est la négation de la propriété. Mais, symétriquement, sans impôts, il n'existe pas d'État qui fait respecter le droit à la propriété », TOURNIÉ Gérard, « Propriété, impôt et révolution », pp. 173-178, in KOUBI Geneviève, *Propriété & révolution*, Paris, CNRS, 1990, p. 173.

⁴¹⁷ Ce jugement est à nuancer par les travaux de Jean-Louis Mestre : « De cette brève esquisse de l'histoire de l'expropriation, de l'apogée du régime seigneurial jusqu'à la rédaction du code civil, se dégage une leçon essentielle : dès le Moyen-âge, ont été admises en France des règles qui assureraient – tout du moins en principe – la protection des droits réels des particuliers », « L'expropriation face à la propriété (du moyen-âge au code civil), pp. 51-62, in *Destin du droit de propriété*, vol. 1, Droits, 1985, p. 62.

⁴¹⁸ « Je dis d'abord que la propriété est absolue de sa nature, et, dans toutes ses tendances, absolutistes ; c'est-à-dire que rien ne doit l'entraver, limiter, restreindre, conditionner l'action et la jouissance du propriétaire : sans cela il n'y a pas propriété », PROUDHON P. J., *Théorie sur la propriété* (1866), Paris, éditions l'Harmattan, 1997, p. 74.

provisoire. Dès que les conditions sont changées, je n'admets plus que l'égalité du partage. Sinon, je dis qu'il y a abus.⁴¹⁹

Proudhon s'interroge sur l'abus de la propriété et sur la limite à lui apporter, car en limitant le droit à la propriété, l'ensemble de la société en serait changé. L'impôt atteint le droit à la propriété, et « *la position du propriétaire n'est plus la même que celle du simple possesseur : celui-ci était tenu à une redevance, signe de sa subordination et de la suzeraineté de l'État* »⁴²⁰. Mais, la redevance sur la propriété est payée par le locataire, c'est-à-dire que c'est le travailleur qui la paie à travers le loyer, et non le propriétaire.

Justement, toute la difficulté reste à ce niveau puisque la propriété est reconnue comme un droit naturel et imprescriptible. Elle apparaît souvent, comme l'indique Proudhon : « *La propriété abusive ! Sans doute, elle ne peut pas ne pas l'être, puisque dès que l'abus, explique-t-il, cesse d'être sa prérogative, elle n'est plus* »⁴²¹. Il faut donc garantir la propriété contre ses abus, notamment par : « *1 - Crédit mutuel et gratuit ; 2 - Impôt ; 3 - Entrepôt, docks, marchés ; 3 - Assurance mutuelle et balance du commerce ; 5 - Instruction publique, universelle, égale ; 6 - Association industrielle et agricole ; 7 - Organisation des services publics : canaux, chemins de fer, routes, ports, postes, télégraphes, dessèchements, irrigations* »⁴²². En d'autres termes, la propriété se limite lorsqu'elle ne produit pas d'inégalités. Pour cela, il faut la soumettre à son environnement. La fiscalité peut permettre de réaliser cet objectif.

Seulement, la propriété n'est limitée qu'en vue de l'ordre public. Elle s'inscrit en ces termes dans les droits de l'Homme et du Citoyen à l'article XVII : « *La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* ». Cet article n'a d'ailleurs posé aucune difficulté à son adoption⁴²³.

⁴¹⁹ *Ibid.*, p. 18.

⁴²⁰ *Ibid.*, p. 98.

⁴²¹ *Ibid.*, p. 203.

⁴²² *Ibid.*, p. 239.

⁴²³ « C'est alors que Duport, profitant semble-t-il d'un vœu assez largement exprimé dans les travées, soumet à la Constituante un article sur la propriété dont il est probable qu'il doit le mûrir depuis un certain temps. Plus tôt dans la séance, en effet, il a proposé d'ajouter deux articles à la déclaration des droits ». Mais il s'est vu opposer un refus car il fallait d'abord, lui a-t-on objecté, que tous les articles du texte du Sixième bureau fussent examinés. Cette fois, l'obstacle a disparu et Duport lit le projet d'article. (...) Ce texte va devenir l'article 17 de la déclaration sans aucune modification en dépit des débats agités (...), RIALS Stéphane, *La déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen*, 1988,

La limite de la propriété se résume à l'action publique. Cela confirme la supériorité de l'État sur la propriété. Cette dernière, enjeu de multiples taxes, va, à titre d'illustration, du droit des mutations, en passant par les droits des successions et les taxes foncières. La Révolution avec l'article XVII reste fortement d'actualité tellement qu'il se vérifie que la fiscalité sur la propriété est souvent abusive⁴²⁴. Mais, la question qui domine la société révolutionnaire reste le partage de la richesse, et non sa concentration dans les mains d'un groupe appelé vaguement « *les propriétaires* ».

Cette réflexion permet surtout de comprendre que l'impôt foncier, maladroit, fiscalise sur un cadastre, magnifique outil de connaissance du territoire, mais inadapté dès son origine en 1807 pour la fiscalité⁴²⁵, car il ne tient pas compte des revenus des contribuables⁴²⁶.

Paris, Pluriel, Hachette, p. 255, et « Roederer prend la parole après le dithyrambe de Thouret : « Je sens combien il est nécessaire de porter respect à cette Déclaration ; je crois cependant qu'il est bon de réparer une inexactitude qui se trouve à l'article XVII, ainsi conçu : « Les propriétés étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé... ». Il faut dire : « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé... ». Thouret lui répond sans autre réflexion : « C'est une faute d'impression qu'on aura soin de corriger » », *Ibid.*, p. 266.

⁴²⁴ Cela fait écho au temps contemporain : « Le caractère parcellaire de cette fiscalité est patente. Citons parmi les impôts les plus importants : droits d'enregistrements, sur les mutations, droits de succession, impôt sur les plus-values, taxes foncières. Mais ce qui est plus grave est l'incohérence de cette fiscalité. Ainsi, sont taxés l'héritage d'un bien (droit de succession), sa possession s'il s'agit d'immeuble (taxes foncières), son acquisition (droit de mutation), sa vente (imposition des plus-values), sa location dans le cas des locaux ou des terrains (droit de bail), son apport en société (droit de partage, droit de soulte). L'accession à la propriété d'un bien apparaît bien comme un prétexte à percevoir des impôts sans qu'il existe une véritable ligne de force justifiant cette fiscalité des biens », TOURNIÉ Gérard, « Propriété, impôts et révolution », *op.cit.*, p. 176. Aujourd'hui, pour donner suite au débat de la Révolution, avec les problématiques environnementales, on se demande comment la propriété pourrait être limitée ? Comment les richesses territoriales pourraient être distribuées ? Lesquelles et par qui ? Comment le patrimoine naturel pourrait bénéficier des avantages du patrimoine culturel ? [« Dans cette démarche, il y a une continuité, une logique. Il y a la volonté peu à peu de faire en sorte que les avantages juridiques et fiscaux dont bénéficie en France le patrimoine culturel soient également dévolus au patrimoine naturel », SAINTENY Guillaume, « Politique environnementale et droit de propriété », pp. 342-346, in Falque Max et Lamotte Henri, *op.cit.*, 2003, p.346].

⁴²⁵ Ce débat renvoie à la différence entre impôt de répartition ou de quotité. La première réponse a été apportée par l'impôt sur le revenu en 1914 qui opte pour la quotité, c'est-à-dire tenir compte des revenus des contribuables. Mais, le cadastre et la valeur locative demeurent les référents des impôts locaux, d'où leur critique continue. Même avec la suppression du bouclier fiscal en juin 2011 et le rabaissement des tranches de l'Impôt de Solidarité sur la Fortune (ISF), les députés ne s'attaquent pas à la structure de l'impôt ; or c'est à ce niveau que le problème se situe.

⁴²⁶ « Cette démarche politique et partenariale passe en premier lieu par un dialogue et une concertation avec les propriétaires comme avec l'ensemble du milieu associatif. Celui-ci se comportant d'ailleurs très souvent en zone littorale comme le représentant de groupe de propriétaires qui sous prétexte de défense de l'environnement, en s'appuyant notamment sur la loi littorale du 3 janvier 1986, défendent en réalité les intérêts d'ordre sociologique de ces propriétaires », TRAPITZINE Richard, « Le littoral : de la contrainte au contrat », pp. 449-457, in Falque Max et Lamotte Henri, *Droit de propriété, économie et environnement : le littoral* ; IV^e conférence internationale, Aix-en-Provence, Université d'Aix-Marseille, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 451.

Paragraphe 2 - L'application d'un salut fiscal

Le nouvel ordre fiscal doit être à la dimension, pour exister, de la souffrance des citoyens de l'ancien système. Il faut des mesures radicales, symboliquement fortes et significatives auprès du peuple. La première se concrétise dans le vote de la nuit du 4 août 1789 de la fin des privilèges (A), la seconde se réalise avec l'application de l'égalité fiscale d'une façon stricte dans la fin des impôts indirects, sources d'inégalité puisque les pauvres paient le même taux d'impôts que les riches (B).

A / La fin des privilèges

La Révolution, telle l'expression d'une grande colère qui fait table rase du passé, emporte tout sur son chemin, y compris le roi, l'aristocratie et les biens de l'Église⁴²⁷. Les réticences des privilégiés ne peuvent plus empêcher l'inéluctable d'arriver, même s'il faut avouer, comme l'exprime le marquis de Ferrières dans une lettre à sa femme, que « *tout cela, dans le fond, (...) n'est qu'absurde car on n'empêchera pas que chacun ne soit le fils de son père* »⁴²⁸. Il est certain que l'homme essaie toujours de par ses influences de favoriser ses proches, et que l'on peut difficilement empêcher la nature humaine de s'exprimer, mais les privilèges de cette époque peuvent-ils être encore acceptés ? Ce système porte avec lui tant d'inégalités et d'injustices que l'inéluctable suppression des privilèges répond aux multiples émeutes fiscales de l'histoire. Une émeute qui « *peut aussi devenir sociale après avoir été fiscale, non point par dérivation à partir des origines, mais par la logique de la société d'Ancien Régime* »⁴²⁹. Cette dernière a créé un système qui ne peut plus réformer sa fiscalité sans le consentement de toute la société réunie en États Généraux :

Les impôts indirects étaient très nombreux, mais pas productifs, car mal levés selon le désastreux système de la « *ferme* ». Le plus clair de leur produit restait entre les mains des « *fermiers généraux* » chargés de la collecte. La gabelle était un impôt sur le sel, très variable selon les régions – on distinguait les pays de grande, de petite et de moyenne

⁴²⁷ « La Révolution emporta le roi. Elle emporta aussi la noblesse. Elle emporta par la même occasion la troisième force traditionnelle, la religion qui avait essayé de dominer les uns et les autres sans comprendre ce qu'on avait bien compris au cours des siècles, que Dieu et le roi étaient inséparables. La Révolution fit table rase du passé, arrachant les cœurs et les esprits, avec une fois et une fidélité, une des plus solides racines de l'homme », ROUX Jean-Paul, *Le roi, mythes et symboles*, Fayard, 1995, p.319.

⁴²⁸ HIRSCH Jean-Pierre, *La nuit du 4 août*, op.cit., p. 7.

⁴²⁹ HINCKER François, *Les Français devant l'impôt*, op.cit., p. 68.

gabelle, et les pays rédimés, qui en été exemptés. La gabelle donnait lieu à une activité de contrebande. Source de fraude et de procès, elle était détestée. Les « *aides* » étaient des taxes sur les boissons alcoolisées, elles pesaient lourdement sur le vin. On appelait « *traites* » les multiples douanes intérieures. Il faut encore ajouter à ces impôts indirects quelques monopoles, tels que les douanes, les péages, etc.⁴³⁰.

L'entrée dans les États Généraux change dans la forme. Necker annonce le bilan des finances, de ses ressources et de ses dépenses. Il a une « *volonté manifeste d'une plus grande transparence, en matière financière, [ce qui] contribue de manière décisive à favoriser les conditions d'émergence du concept d'opinion publique* »⁴³¹. Mais, cette transparence va renforcer l'idée que le pays arrive au bout d'une époque. La transparence qui devient une nécessité n'échappe toujours pas à la question : *Que cache-t-on au public?* La difficulté avec la transparence financière est que, même lorsque tout semble dit, la suspicion persiste. Pour cause, les finances d'un État ne s'arrêtent pas à son budget, elles s'étendent sur toute la zone d'influence du pouvoir. Néanmoins, dans un système autant déséquilibré, « *le niveau acceptable d'imposition [reste] à définir ainsi que son assiette. L'impôt pour être supportable au plus grand nombre [doit] être une sorte de moyen terme entre la dépouille et l'offrande* »⁴³² ; mais l'offrande avantage d'abord les aristocrates. C'est bien l'ensemble du système de la perception et de l'élaboration de la fiscalité⁴³³ qui ne fonctionne plus. Ceux qui écrivent ou disent qu'une réforme fiscale plus égalitaire aurait pu empêcher la Révolution se trompent dans la mesure où c'est en lui-même que le système fiscal de l'Ancien Régime ne peut pas changer. En effet, cela aurait voulu dire remettre en cause toute l'organisation et le fonctionnement d'une société. Face à un système irréformable, les parlementaires arrivent à la solution de la fin des privilèges la nuit du 4 août 1789. Ces privilèges, associés aux Parlements de province, rappellent les opposants aux réformes de la fiscalité. Le provincialisme devient alors un ennemi comme l'exprime Sieyès⁴³⁴. Ainsi :

⁴³⁰ GODECHOT Jacques, *Les institutions de la France, op.cit.*, p. 161.

⁴³¹ DECROIX Arnaud, *Question fiscale, op.cit.*, p. 381.

⁴³² PERON Michel, « Théories prérévolutionnaires de l'impôt : Mirabeau, les encyclopédistes et Adam Smith », pp.53-65, in *État, finances et économie pendant la Révolution française*, colloque tenu à Bercy les 12, 13, 14 octobre 1989, à l'occasion du Bicentenaire de la Révolution française, Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 1991, p. 56.

⁴³³ « On a reproché au système fiscal avant la Révolution de ne constituer qu'un agrégat de taxes séparées. Mais, il ne serait pas paradoxal de soutenir qu'une fiscalité plus équitable et mieux équilibrée pouvait sortir d'un ensemble d'impôts qui sont injustes que considérés séparément. La critique essentielle que l'on pouvait adresser au système fiscal français concerne les méthodes de perception. Le système des fermes était non seulement haïssable, mais également anti économique », *Ibid.*, p. 65.

⁴³⁴ « Tous les privilèges, sans distinction, ont certainement pour objet ou de dispenser de la loi, ou de donner un droit exclusif à quelque chose qui n'est pas défendu par la loi. L'essence du privilège est d'être hors du droit commun, et l'on ne peut en sortir que de l'une ou de l'autre de ces deux manières.

La lutte de Sieyès contre l'esprit de province ne peut se comprendre que replacée dans son combat contre les privilèges. Pour l'auteur de *L'essai sur les privilèges*, la prétention à la différence équivaut à une velléité de prééminence. Dès lors, le provincialisme n'est qu'une manifestation feinte d'« *aristocratie* », une tentative d'échapper au droit commun, une forme de corporatisme et un archaïsme. Sa position est claire : « *Si l'intérêt de corps est égoïsme, l'intérêt national est vertu* ». Justifiées sous le règne arbitraire, les libertés locales deviennent inutiles quand la liberté générale est restaurée ; elles ne peuvent donc subsister que comme un odieux acte de personnalité, un privilège.⁴³⁵

Les libertés locales donnent naissance à des institutions qui ont pour enjeu de pallier ce que l'État ne garantit plus. Ces institutions possèdent les mêmes qualités et défauts que l'État. Elles peuvent, à écouter Sieyès, favoriser l'émergence de privilèges. Les révolutionnaires se battent contre ce mécanisme de la naissance des privilèges et des déséquilibres citoyens. Dans cet ordre d'idée, le provincialisme et le fédéralisme vont être toujours suspectés d'être antirévolutionnaires, c'est-à-dire de préparer le retour des privilèges. Dans le passé, les provinces les ont défendus. Ce retour, personne ne le souhaite chez les révolutionnaires les plus actifs. Au contraire, il faut frapper un coup fort et décisif, supprimer les privilèges en une nuit⁴³⁶ ; cette dernière change l'ensemble du système fiscal, la conception de la société et son avenir.

Mais enfin, aussi émouvant que soit pour tout Français le souvenir de cette grande manifestation d'unité nationale, aussi séduisante que soit pour l'esprit l'image d'un espace français parfaitement homogène où, comme l'écrira Delaville le Roux le 5 août, « *tous les Français et toutes les provinces se tiennent comme par une chaîne électrique* », où on ne peut pas « *toucher à la liberté d'un Français sans que tous n'en reçoivent la commotion, où toutes les provinces, principautés, villes et particuliers sont aujourd'hui au même niveau* », que s'est-il passé exactement ? Pour renoncer à cette sorte de liberté définie que représente une capitulation, une franchise provinciale, telle garantie contre les gabelous, telle exonération compensatrice d'un sol ingrat ou d'une histoire malheureuse, ne faut-il pas de puissantes raisons ? Beaucoup ressentent sans doute, comme l'écrira Louis Blanc « *l'honneur d'appartenir sans réserve à la famille*

En saisissant donc notre sujet sous ce double point de vue, on doit convenir que tous les privilèges, à la fois, seront à juste titre enveloppés dans le jugement qui pourra résulter de cet examen », SIEYÈS Emmanuel-Joseph, *essai sur les privilèges* (1788), pp. 93-114, in Sieyès Emmanuel-Joseph, *Écrits politiques*, Suisse, Gordon and Breach Science Publishers S.A., 1994, p. 93.

⁴³⁵ AZIMI Vida, « La nation contre les petites nations, l'organisation de la France selon l'abbé Sieyès », pp. 365-385, in Pertué Michel, *L'administration territoriale de la France (1750-1950)*, Actes du colloque d'Orléans, 30 septembre, 1^{er} et 2 octobre 1993, Orléans, Presses Universitaires d'Orléans, 1998, p. 375.

⁴³⁶ « C'est en quelques heures, dans la nuit du 4 août 1789, que l'ex-assemblée nationale constituante, va supprimer la vieille mosaïque des statuts territoriaux », OHNET Jean-Marc, *Histoire de la décentralisation française*, Paris, Librairie Générale Française, 1996, p. 47.

française » mais ce qui frappe le plus à la lecture des récits de cette phase de la séance, qu'ils aient été écrits à chaud ou longtemps après, c'est combien l'image de l'unité nationale appuie celle de l'unité sociale.⁴³⁷

Cette unité sociale passe par la « *suppression ou du moins la réduction des « pensions, grâces et traitements* » »⁴³⁸ à la noblesse, comme on peut le lire dans l'article 15 de la loi du 4 août 1789. D'ailleurs le texte rédigé amène un décret d'application qui va du 4 au 11 août. Les deux articles symboles de ce décret sont le 4 et le 11. Le 4 évoque que : « *Toutes les justices seigneuriales sont supprimées sans aucune indemnité ; et néanmoins les officiers de ces justices continueront leurs fonctions, jusqu'à ce qu'il ait été pourvu par l'Assemblée nationale à l'établissement d'un nouvel ordre judiciaire* »⁴³⁹. Preuve encore une fois, que la Constituante est soucieuse du passage de l'ancien ordre au nouvel ordre. L'article 11 évoque que « *tous les citoyens, sans distinctions de naissance, pourront être admis à tous les emplois et dignités ecclésiastiques civils et militaires, et nulle profession utile n'emportera dérogance* »⁴⁴⁰. Cet article marque bien ce sentiment de liberté qui règne avec la fin des privilèges. Cela ne veut pas dire qu'il n'y aura pas de privilèges par la suite, ni que des parents n'essaieront pas de favoriser leurs fils ; non, cela veut dire qu'ils ont construit un point de référence.

B / La fin de l'impôt indirect

Le 17 juillet 1793 « *la Convention met définitivement fin au régime féodal en décrétant que « toute redevances ci-devant seigneuriales, droits féodaux, censuels ... sont supprimés sans indemnité* » »⁴⁴¹. La page avec le passé semble définitivement tournée. Du moins, les révolutionnaires de l'époque le pensaient. Seulement, l'histoire ne s'arrête pas à un décret.

Pourtant, avant même de pouvoir définitivement tirer un trait législatif sur les droits féodaux, les impôts indirects ont été mis de côté par la Constituante. En effet, les impôts indirects royaux, fort nombreux, symbolisent un passé révolu. Leur suppression dans les

⁴³⁷ HIRSCH Jean-Pierre, *La nuit du 4 août*, op.cit., p. 168.

⁴³⁸ TEXIER Alain, « 4 août 1789 : la Constituante abolit les privilèges », pp. 34- 45, in *Les grandes dates de la Révolution 1789-1799*, Historia spécial, n°507 H.S, mars 1989.

⁴³⁹ *Ibid.*, p. 41.

⁴⁴⁰ *Ibid.*, p. 41.

⁴⁴¹ NEURRISSE André, *Histoire de la fiscalité en France*, Paris, Économica, 1996, p. 46.

textes successifs a eu pour première conséquence de supprimer des revenus à l'État et aux communes :

Le premier effet des réformes fiscales par la Révolution fut de priver l'État et les communes de leurs recettes. On supprima avec enthousiasme les anciennes impositions alors que les nouvelles contributions ne rentrèrent point pendant plusieurs années. Les administrations financières, qui avaient commencé à acquérir un certain professionnalisme furent désorganisées, et les revenus fonciers, « *en leur âme et conscience* », n'avaient que peu de compétences, et moins de zèle ou d'honnêteté qu'on n'en rêvait à l'Assemblée Constituante.⁴⁴²

L'inégalité ne s'inscrit-elle pas directement dans l'impôt indirect dans la mesure où il ne peut tenir compte des inégalités de revenus entre les citoyens⁴⁴³? Car, l'impôt indirect reste un moyen commode pour avoir des rentrées fiscales importantes. Seulement, les Constituants, portés par leurs idéaux, ont préféré y renoncer. En effet, dans la mesure où un produit est taxé de façon identique quels que soient les revenus, les impôts indirects « *peuvent apparaître comme particulièrement injuste dès lors qu'à revenu inégal, la charge fiscale est la même* »⁴⁴⁴. Avec, l'impôt indirect, ce n'est pas qu'une injustice à laquelle les révolutionnaires mettent fin, c'est à un passé et pour beaucoup de constituants à un acte antidémocratique⁴⁴⁵.

Pourtant certains députés, comme Dupont de Nemours⁴⁴⁶, ont souhaité qu'on laisse des impôts indirects, comme l'octroi, pour assurer des revenus aux communes⁴⁴⁷, mais

⁴⁴²HERTZOG Robert, « Au cœur des finances publiques : la dette », pp. 3-14, in Hertzog Robert (sous la direction de), *La dette publique en France*, Paris, Économica, 1990, p. 3.

⁴⁴³ « Parce qu'elle est le moyen le plus général, le plus rapide et le plus sûr pour un gouvernement de se procurer de l'argent, la fiscalité indirecte a constitué une pièce maîtresse du système fiscal de tout État quel fût le stade de son évolution. Philippe le Bel, ses fils et le premier Valois n'ont pas eu besoin d'en appeler à la défense du royaume pour y avoir recours, tant la féodalité avait habitué les hommes et les seigneurs à s'acquitter d'innombrables redevances sur la production, la consommation, la circulation des biens et denrées », RIGAUDIÈRE Albert, *Penser et construire l'État*, *op.cit.*, p. 561.

⁴⁴⁴ BOUVIER Michel, *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, Paris, LGDJ, 2008, p. 31.

⁴⁴⁵ « Nous avons dit que les impôts indirects de l'Ancien Régime étaient unanimement détestés. Beaucoup de constituants considéraient d'ailleurs, que le principe même de l'impôt indirect était antidémocratique. (...), GODECHOT Jacques, *Les institutions de la France*, *op.cit.*, p.170.

⁴⁴⁶ « (...) Dupont justifie une politique plus axée sur la suppression ou la modification des impôts indirects les plus honnis de l'Ancien Régime que sur l'élaboration de la fiscalité directe. Il n'est pas intervenu lors des débats sur l'instauration de la fiscalité directe, même quand il fut question d'imposer les revenus de la terre », GOUTTE Pierre-Henri, « Économie et transmission : l'œuvre de Dupont de Nemours au début des États Généraux au début de la Révolution française » 1789-1792 », pp. 145-233, in Servet Jean-Michel, *Idées économiques sous la Révolution 1789-1794*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 1979, p.196.

l'application des idéaux semble plus forte que le bon sens dans l'immédiat, même s'il y a une distinction à établir entre « *l'institution exécrée et l'impôt indirect* »⁴⁴⁸. En effet, supprimer l'impôt indirect, revient aussi à retirer à l'État une source financière « *à gros rendement comme la gabelle, dont il [est sûrement] possible d'humaniser le recouvrement* »⁴⁴⁹. Mais, le temps n'est plus à humaniser un régime dont plus personne ne veut. En ces temps de révolution, il faut tout raser pour tout reconstruire sur de nouvelles bases, pense-t-on majoritairement à l'époque. Même les physiocrates critiquent l'impôt indirect dans le sens où il diminue la valeur marchande d'un bien⁴⁵⁰.

Finalement tout condamne l'impôt indirect, et sa suppression se place dans cet ordre des choses. De ce fait, cette mesure ne se conçoit pas comme une mesure « *improvisée* »⁴⁵¹. Au contraire, tout montre que la suppression de l'impôt indirect se présente comme une mesure pensée depuis très longtemps par les théoriciens. Certes, supprimer des revenus peut paraître naïf, mais c'est faire peu de cas de la souffrance et de l'aversion qu'inspire cette fiscalité que d'en minorer la portée. Bien sûr, face à la difficulté, le Directoire revient à l'impôt indirect, mais cela ne signifie pas qu'il devient plus égalitaire entre temps. Son fondement demeure le même. Dans la mesure où l'impôt indirect se pense comme indispensable à l'équilibre d'un budget, il appartient aux gouvernants de fiscaliser plus le luxe et moins les biens de première nécessité.

Néanmoins, en cette fin du XVIII^e siècle, « *la contradiction est latente entre la volonté de libération et l'oppression fiscale ; seul le mythe de la réunion volontaire peut résoudre, du moins sur le plan des principes, cette contradiction* »⁴⁵². Mais, l'invitation de la Constituante à payer une contribution volontaire ne fonctionne pas. Les idées aussi généreuses puissent-elles être, ne peuvent aller contre la nature profonde de la fiscalité qui reste de contraindre un individu à payer. Il semble, de ce fait, difficile de demander à des citoyens, même dans l'euphorie de la Révolution, de se contraindre individuellement à payer. C'est pour cette raison que l'emprunt marche mieux puisqu'il se présente comme un placement et non

⁴⁴⁷ « Les octrois, malgré les ressources importantes, qu'ils apportaient aux municipalités, furent supprimés le 19 février 1791, quoique Dupont de Nemours eut demandé à l'assemblée de les maintenir, après quelques réformes », *Ibid.*, p.170.

⁴⁴⁸ CLINQUART Jacques, *La douane et les douaniers de l'Ancien Régime au marché commun*, Paris, Tallandier, 1990, p. 28.

⁴⁴⁹ *Ibid.*, p. 28.

⁴⁵⁰ « À cet égard, Le Trosne constate que les impôts indirects sont insidieux et retombent de manière amplifiée sur les contribuables. En effet, en participant au renchérissement du prix des denrées, ils tendent à diminuer la consommation », DECROIX Arnaud, *Question fiscale, op.cit.*, p. 100.

⁴⁵¹ À l'encontre de ce que pensent d'autres auteurs : « (...) par une étrange naïveté, elle a légiféré pour une administration exemplaire, alors qu'elle était improvisée, et pour un citoyen idéal, alors qu'il était désabusé », NEURRISSE André, *Histoire de la fiscalité, op.cit.*, p.50.

⁴⁵² FURET François et RICHET Denis, *La Révolution française, op.cit.*, p. 184.

comme une contribution. Il n'en reste pas moins qu'il faudra donc attendre le Directoire, empêtré dans d'énormes soucis de budget pour voir apparaître des mesures en fiscalité qui perdurent dans le temps. L'une des plus symboliques s'applique par la reprise de l'idée anglo-saxonne de la « *Windows-tax* », fiscalité sur les portes et les fenêtres. Sa longévité a tenu à sa simplicité⁴⁵³.

En résumé, la politique fiscale a vu la mise en place d'une administration par un pouvoir royal désireux de posséder des moyens pour asseoir son autorité et construire son territoire. La fiscalité, dans ce cadre, révèle toute sa force de contrainte acceptée par des populations tant qu'elles ne contestent la légitimation du pouvoir. Mais la fiscalité se dévoile être aussi l'expression de la hiérarchie sociale. Elle organise, au-delà de l'équité et l'efficacité, un véritable clientélisme. La nature de la fiscalité exprime l'organisation profonde d'un pouvoir donnant naissance à l'État. Cette dichotomie permettra à la société civile de chasser la royauté et d'en conserver l'administration. Ainsi, la politique fiscale devient un élément indispensable du développement des droits imprescriptibles et naturels comme l'annonce la Révolution française de 1789.

Seulement, la raison fiscale de l'ancienne France ne s'arrête pas à l'explication de la justification des prélèvements et des résultats qui en découlent. En effet, la France possède un territoire présenté comme unifié qui demeure le théâtre d'un jeu de pouvoir entre l'autorité centrale et les forces provinciales et périphériques. La centralisation tient une place importante dans la construction de l'État et de la fiscalité. Sans comprendre le centralisme, il semble impossible de saisir les enjeux de pouvoir. En ce sens, la politique territoriale se situe au cœur de la raison fiscale de l'ancienne France.

⁴⁵³ « Cette nouvelle contribution est instituée vers la fin du Directoire (an VII), pour satisfaire aux nécessités financières. Elle réalise l'importation d'une institution anglaise (« *Window-tax* ») : elle présente un caractère simple et objectif, étant assise sur le signe extérieur de richesse particulièrement apparent ; elle comporte aussi un arrière-goût de taxe somptuaire », SAUTEL Gérard et HAROUEL Jean-Louis, *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française*, 8^e édition, Paris, Dalloz, 1977, p. 290.

TITRE II

La politique territoriale

La centralisation française va bien au-delà de la concentration du pouvoir et de la force économique sur Paris. Le centralisme naît de la volonté d'unification de la diversité et se développe, par voie de conséquence, comme un mode général de fonctionnement, même si la pluralité des territoires demeure une réalité⁴⁵⁴ autant dans son aspect social, historique qu'administratif. Ces différents territoires se retrouvent dans une relation complexe vis-à-vis du pouvoir central. Cette relation peut être décrite suivant des liens de dépendances, d'oppositions ou encore de coopérations réciproques. Elle ne s'arrête pas à la simple et prolifique expression « *le Roi et les Grands* ». Rappelons qu'à la question d'Hugues Capet : « *Qui t'a fait comte ?* », la réponse apparaît sans appel : « *Qui t'a fait Roi ?* ». Émanation des pouvoirs territoriaux, l'État doit aussi faire oublier son origine seigneuriale pour s'élever en quelque chose de supérieur, digne d'établir son autorité⁴⁵⁵.

Ce mouvement de construction lent et continu du territoire donne à voir un État de plus en plus solide. Lorsque la France, envahie, se bat pour sa liberté, c'est l'unité du territoire qui se renforce dans l'évocation d'une France éternelle et immuable. L'une de ses forces se concentre dans les différentes composantes du royaume qui s'unifient autour du roi. Cette reconnaissance vassalique se lit en particulier dans la fiscalité. En effet, cette dernière apparaît comme un principe d'autorité qui marque à la fois l'organisation de la société et la reconnaissance du pouvoir par la population. C'est pourquoi, comprendre la logique fiscale permet de comprendre les différents enjeux de pouvoir qui peuvent se mettre en place entre le pouvoir central et les pouvoirs territoriaux.

⁴⁵⁴ « Pour commencer, le plus simple est de présenter les choses telles qu'on les voit, telles qu'elles se dessinent au premier abord, j'allais dire au premier coup d'œil. À cette observation liminaire, nous reconnaissons sans tarder que l'unité de la France s'efface. On croyait la saisir d'entrée de jeu, elle nous fuit, cent, mille France sont en place, jadis, hier, aujourd'hui. Acceptons cette vérité, cette profusion, cette insistance à laquelle il n'est ni désagréable, ni même trop dangereux de céder », BRAUDEL Fernand, *L'identité française*, Paris, Flammarion, 1990, p.31.

⁴⁵⁵ « En marge du miracle royal, voici un élément essentiel du sacre des rois de France : l'onction avec l'huile venue du ciel. C'est ce qui distingue le roi de France des autres monarques de la Chrétienté, ce qui fait de lui à proprement parler le roi très chrétien », LE GOFF Jacques, *L'autre Moyen-âge*, Paris, Quarto Gallimard, 1999, p.449

En effet, la première volonté de tout pouvoir naissant se manifeste dans le respect de son unité territoriale. Il faut pour cela que ses frontières soient reconnues par les autres États et que la population qui vit à l'intérieur légitime le pouvoir qui l'administre. Affirmer son autorité et la rendre légitime réclament une phase où le régime politique et l'appareil d'État se confondent à un point tel que lorsque le roi demande de lever l'impôt, il le fait en son nom propre. Il y a donc la nécessité de créer un territoire unifié afin d'imposer des frontières extérieures, qui seront dites naturelles, délimitées par les chaînes de montagnes, les fleuves, les mers et les océans⁴⁵⁶.

Finalement, la fiscalité a pour premières justifications d'imposer un pouvoir, d'organiser un territoire, de façonner ses frontières, de favoriser son économie et, pour cela, d'apporter la paix. L'intérêt général demeure le cœur du fondement de l'État et la raison de sa légitimité. Il est donc impératif pour bien entendre la raison fiscale de l'ancienne France de comprendre la construction sociopolitique du territoire sur lequel s'applique la fiscalité (Chapitre 1). Seulement, la construction du territoire fait aussi écho à son organisation sociopolitique qui mute de provinces en départements (Chapitre 2).

⁴⁵⁶ « Toute limite administrative, a fortiori toute frontière politique, une fois qu'elle est dûment jalonnée, a tendance à durer, même à s'éterniser », Braudel Fernand, *L'identité française, op.cit.*, p. 314.

Chapitre 1

Construction sociopolitique du territoire fiscal

Décrire une fiscalité conduit nécessairement à comprendre son développement sur un territoire, non pas de façon exhaustive, mais pour circonscrire les limites dans lesquelles l'imposition s'applique. Cet acte, qui peut à terme utiliser la violence physique pour se faire payer, ne s'exerce que dans un cadre légal et déterminé. Cela ne signifie pas pour autant que la fiscalité s'accepte toujours. Néanmoins, des principes politiques et financiers animent le territoire national, construisent ses frontières et raffermissent les ordres sociaux. Il y a donc bien une dimension sociale du territoire (section 1). De fait, la construction d'un État est un long processus. Sa principale caractéristique dans la structure française reste le concept de « *centralisme* » qui dénote une manière très particulière de fonctionner en ramenant toutes les décisions à un centre national ou local. En conséquence, il existe une pluralité de centres. D'ailleurs, la relation qui s'établit entre le centre et la périphérie, souvent critiquée, se présente comme un moteur de la structure politique et de la raison fiscale de la France⁴⁵⁷ (section 2).

Section 1 - Naissance d'une dimension sociale du territoire

Réfléchir sur l'imposition appelle aussi de s'interroger au sujet du territoire fiscal. Acte d'autorité, l'action d'imposer demande des prérogatives territoriales que seuls différents pouvoirs successifs ont pu développer. L'impôt va au-delà de l'acte d'imposer, dans le sens où il crée aussi l'unité de provinces diversifiées. L'imposition, devenue un pouvoir régalien, raffermi l'idée du centre décisionnel et unificateur. Néanmoins, avant même de pouvoir fiscaliser un territoire, faut-il pouvoir le désigner, l'appréhender et le nommer (§ 1). Ce n'est

⁴⁵⁷ Cette relation est de mieux en mieux appréhendée comme en témoigne l'étude sur Louis XIV et les Parlements. Pourtant, le roi soleil était le symbole de l'absolutisme royal. Cet absolutisme semble être aujourd'hui remis en cause : « « *Les bruits de parlements ne sont plus de saison* ». Cette célèbre formule de Colbert, lancée dans une lettre à l'intendant de Grenoble en 1679, reprise par Lavis, a longtemps servi d'aiguillon aux historiens. Elle illustre en effet à merveille pour les hautes cours de justice ce qui était par excellence la clef de lecture du règne : la soumission. (...) Pourtant, aujourd'hui que les fameuses « domestication » et « réduction à l'obéissance » de la noblesse sont à revoir fortement, que les élites ont pu trouver des avantages à la politique royale, que les contestations populaires n'ont pas disparu et que la notion même d'absolutisme suscite bien des interrogations, un nouveau cadre interprétatif se fait jour, souvent qualifié, malgré l'ambiguïté du terme, de « *révisionniste* », AUBERT Gautier, « Introduction », pp. 7-15, in Aubert Gautier et Chaline Olivier (sous la direction), *Les Parlements de Louis XIV, opposition, coopération, autonomisation ?*, Rennes, PUR et le Centre de recherche de l'Ouest, 2010, p. 7 et 9.

que seulement ensuite que se forme l'unité fiscale du territoire, et la hiérarchie sociale qui en découle (§ 2)

Paragraphe 1 - Avant l'imposition, la désignation du territoire

L'unification territoriale, avant même d'être fiscale, se réalise à travers le vocabulaire utilisé. Le mot⁴⁵⁸, base fragile, dévoile une histoire qui permet de comprendre la logique fiscale et territoriale. Le vocabulaire évoque une réalité qui met à jour l'établissement des frontières, l'unification des procédures fiscales⁴⁵⁹ et la justification de la levée des impôts. La construction de cette réalité se réalise dans le temps, c'est pourquoi elle exprime plus un mouvement d'histoire qu'une époque précise. De ce fait, la correspondance entre le vocabulaire, le territoire et la fiscalité demande à comprendre l'utilisation de certains mots pour définir un lieu ou pour parler d'une période historique, puisqu'il y a une unité des noms pour expliquer un fait fiscal diversifié (A). Une multiplicité qui conçoit cependant, en lien avec des limites territoriales instituées et des droits humains en construction, la fiscalité comme un fait naturel (B).

A / L'unité des noms pour une fiscalité diversifiée

Le nom attribué à une époque de l'histoire se donne souvent *a posteriori* de l'époque étudiée. En effet, le nom renseigne autant sur l'époque étudiée, que sur l'état d'esprit de ceux qui attribuent le nom. C'est le cas par exemple d'«*Ancien Régime*» qui marque bien l'envie de rupture avec un régime politique révolu. La Révolution de 1789 se pense alors radicalement neuve⁴⁶⁰. Ainsi, le terme d'«*Ancien Régime*», attribué rétrospectivement par

⁴⁵⁸ « En réalité, le Moyen-âge occidental d'avant le XVIII^e siècle est séparé de nous par des obstacles divers. Historiens et hommes du XX^e siècle, donc d'un âge à peu près coupé des lointaines racines de l'Europe par les mutations et continuités des XVIII^e et XIX^e, comment pouvons-nous, de plain-pied, retrouver les réalités d'une histoire sociale de l'Europe entre XI^e et XVIII^e? Les mots eux-mêmes, celui d'économie au premier chef, mais aussi celui de société, voire d'État, nous desservent », BRAUDEL Fernand, *Écrire l'histoire*, Paris, Flammarion, 1969, p.187.

⁴⁵⁹ Même s'il faut noter des régimes particuliers comme aujourd'hui en possèdent les DOM-TOM, l'Alsace-Lorraine, la Corse. Cette unification concerne néanmoins la majorité des Français, et fait partie du discours des hommes politiques. Elle est aussi inscrite dans la Constitution : la France une et indivisible.

⁴⁶⁰ Cette volonté de construire une société neuve alla jusqu'à la conception d'un nouveau calendrier : « Le 21 août 1792, il est daté de «*l'an quatrième de la liberté et premier de l'égalité*». Le 24 septembre suivant la mention «*An premier de la République française*». Dans cet esprit de refus du passé, la Convention confie à son comité d'instruction publique le soin d'établir un calendrier nouveau. (...)Le poète d'Eglantine a inventé les noms des mois : l'automne (vendémiaire, brumaire, frimaire), lourdes et longues pour l'hiver (nivôse, pluviôse, ventôse), gaies et brèves pour le printemps

les libéraux du XIX^e siècle, connote l'époque antérieure. Seulement, ce processus de langage, ne doit pas nous empêcher de comprendre la continuité des époques, et notamment que « (...) *les États provinciaux*⁴⁶¹ *demeurent souvent tributaires des traditions féodales* »⁴⁶². Ainsi, de même qu'il se constate du féodalisme dans l'Ancien Régime, il s'observe de l'Ancien Régime dans l'époque moderne. Par là-même, parler du Moyen-âge comme de l'Ancien Régime ne demeure jamais être trop éloigné de l'époque contemporaine.

De la même façon, le nom marque aussi une manière de prendre possession du territoire, autant d'une manière *négative* en signifiant à l'extérieur que ce territoire possède un propriétaire, que d'une manière *positive* en indiquant aux personnes à l'intérieur du territoire qu'elles habitent sur une terre où une autorité se développe ; d'où l'explication de Georg Jellinek, dans son ouvrage classique, *L'État moderne et son droit* :

L'importance juridique du territoire se marque d'une double manière : d'une manière négative d'abord, par ce fait qu'il est interdit à tout autre pouvoir, indépendant de l'État, d'exercer là sa domination sans l'autorisation de l'État ; d'une manière positive, par ce fait que toutes les personnes se trouvant sur ce territoire sont soumises à la domination de l'État .⁴⁶³

Le nom marque un repère dans le temps et l'espace qui donne du sens à l'impôt. En délimitant le territoire, l'autorité s'attribue les moyens de développer dans un cadre légal une contrainte⁴⁶⁴. En dehors de ce cadre, la légitimité à agir se réduit et devient un abus.

(germinal, floréal, prairial), sonores et larges pour l'été (messidor, thermidor, fructidor) La première année républicaine débute le 22 septembre 1792 », article « Calendrier Républicain », in TULARD Jean, FAYARD Jean-François, FIERRO, Histoire et dictionnaire de la Révolution française 1789-1799, Paris, édition Robert Laffont, 1998, pp.616-617.

⁴⁶¹ Soumis à des élections des Parlements provinciaux.

⁴⁶² RIGAUDIÈRE Albert, *Introduction historique à l'étude du droit et des institutions*, Paris, Économica, 2006, p.391

⁴⁶³ Paris, éditions Panthéon-ASSAS, LGDJ diffuseur, 2005, p.17-18.

⁴⁶⁴ Ainsi, en diffusant l'idée d'égalité entre les citoyens, il a été signifié que le territoire est un lieu d'égalité malgré un environnement souvent hostile et changeant. Pourtant, cette idée de neutralité du territoire devient si évidente, qu'au cours des années 1970, qu'il est possible de noter p. 329 dans le Rapport d'Olivier Guichard, *Vivre ensemble, rapport de la commission de développement des responsabilités locales* (Paris, La documentation française, septembre 1976), sur le développement des responsabilités locales qu' : « il est nécessaire que les collectivités locales soient dotées de moyens permettant d'assurer les services d'intérêt général que chaque citoyen est en droit d'exiger en tout lieu du territoire ». L'unité territoriale devient le symbole de la politique menée par l'État, notamment dans le fait de pouvoir imposer des décisions d'une façon identique quel que soit le lieu du territoire où la personne se situe.

Ainsi, ce qui apparaît vrai de certaines appellations en histoire, s'applique aussi à certaines appellations en géographie. Par exemple, la dénomination de « *province* », tardive, couramment utilisée, ne se généralise qu'à la fin de l'Ancien Régime. Ainsi, « *le mot [est] employé pour la première fois, avec sa valeur administrative rigoureuse, dans le règlement de juin 1787 qui [crée] les assemblées provinciales dans les pays d'élection. Le mot [n'a] pas alors de sens précis, sauf en matière ecclésiastique* »⁴⁶⁵. Le terme de province ne s'emploie visiblement pas sur l'ensemble du territoire puisque les pays d'élection ne recouvrent qu'une partie de la France qui correspond aux territoires où l'impôt se perçoit par des élus.

À côté des pays d'élection, les *pays d'états* possèdent des Parlements régionaux (tels que la Bretagne), et doivent enregistrer les demandes financières du roi. En revanche, les *pays d'imposition* correspondent à des territoires rattachés depuis peu au royaume (par exemple, la Corse ou le nord-est de la France). Les décisions du roi s'y appliquent directement. Le terme de *province* s'utilise donc plus dans l'objectif de comprendre et de simplifier une réalité que pour décrire un Ancien Régime réel et complexe dans ses relations entre les territoires. En ce sens, comme l'explique Albert Soboul : « *de tous les termes qui désignaient ce que les historiens ont depuis appelé les « provinces », le plus répandu dès le Moyen-âge fut incontestablement le mot pays : les chroniques et les textes le répètent constamment pour l'appliquer à toutes les provinces françaises* »⁴⁶⁶. Les mots utilisés conditionnent l'appréhension de la réalité, fabriquent une vue de l'histoire et le début de la logique politique de la fiscalité.

B / Frontière et droit humain pour une fiscalité naturelle

Non seulement la France cherche à se départir de ses frontières intérieures entre les provinces, mais elle doit en parallèle renforcer celles de l'extérieur pour affirmer son unité envers les pouvoirs étrangers. L'objectif se présente surtout entre le XVII^e et le XVIII^e siècle, comme une envie d'effacer progressivement les frontières intérieures⁴⁶⁷. Pour atteindre ce

⁴⁶⁵ SOBOUL Albert, « De l'Ancien Régime à la Révolution, problème régional et réalités sociales », pp. 25-54, in Gras Christian et Livet Georges (publié par), *Régions et régionalismes en France*, Paris, PUF, 1977, p. 26.

⁴⁶⁶ *Ibid.*, p. 27.

⁴⁶⁷ « Après l'échec des propositions de Trudaine de Montigny dans les années 1760, principalement à cause de l'opposition de la ferme générale et des états provinciaux, Necker chargea, en 1778, Comere de réfléchir aux moyens de reculer les douanes intérieures aux frontières et d'établir un tarif unique », CONCHON Anne, *Le péage en France, op.cit.*, p.376.

but, la présence de la souveraineté royale devient de plus en plus prégnante autant d'un point de vue militaire, juridique que fiscal. C'est sûrement aussi pourquoi les frontières intérieures se respectent de moins en moins. Ainsi, « *à l'instar de celles des anciens diocèses, les limites [frontières] de la circonscription religieuse de taille modeste, et notamment les doyennés, sont largement ignorées. Celles des subdélégations ne sont pas plus respectées, d'autant moins sans doute qu'elles avaient elles-mêmes été l'objet de multiples modifications au cours du XVIII^e siècle* »⁴⁶⁸. Il y a une volonté politique de faire de l'hexagone, à travers les siècles, un territoire de plus en plus uni et administré par l'État. Ainsi, même « *s'il n'est évidemment pas linéaire, ce lent processus d'extension territoriale et de renforcement de l'autorité royale sera néanmoins continu* »⁴⁶⁹.

En effet, plus la souveraineté du roi sur le territoire devient absolue, plus les sujets revendiquent - sûrement pour se protéger - une base de droits naturels, politiques et constitutionnels de libertés individuelles et collectives. À ce moment-là, le principe social de la limite infranchissable existant entre le Tiers-État et l'aristocratie, se doit de disparaître dans l'idée de « *nation* ». Finalement, la volonté d'unification royale du territoire va aboutir à la critique du pouvoir absolu et à la revendication de l'unification d'un peuple sur un même territoire national. Les « *sujets* » acquièrent le statut de « *citoyens* » qui naissent tous libres et égaux en droit. Ainsi, « *en 1789, le mot nation s'était chargé d'une valeur nouvelle, précisée dans les élans passionnés du cœur, dans des mouvements collectifs spontanés qu'animaient des sentiments de foi et d'espérance. La nation, c'était la masse des citoyens fondus en un seul bloc* »⁴⁷⁰.

Cette notion de liberté personnelle et collective modifie la conception que les Français ont de leur territoire, et par là-même de la fiscalité. En effet, il y a dans l'article XVII des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789⁴⁷¹, modifié le 8 août 1791⁴⁷², une volonté de faire du « *droit*

⁴⁶⁸ LAGADEC Yann, « La formation des cantons en Bretagne : une représentation des territoires (1790-an IX) », pp.23-35, in Legadec Yann, Le Bihan Jean et Tanguy Jean-François (sous la direction de), *Le canton, un territoire du quotidien ?*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2009, p.25.

⁴⁶⁹ OHNET Jean-Marc, *Histoire de la décentralisation française*, Paris, Librairie Générale Française, 1996, p. 25.

⁴⁷⁰ SOBOUL Albert, « De l'Ancien Régime à la Révolution, ... », *op.cit.*, p. 37.

⁴⁷¹ « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité », article XVII, Déclaration de droits de l'Homme et du Citoyen, version de 1791.

⁴⁷² « La déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, adoptée le 26 août 1789, n'a été modifiée qu'une fois, le 8 août 1791, lorsque l'assemblée a décidé d'insérer le texte en tête de la Constitution de 1791. A cette occasion, elle opéra trois retouches : dans l'article XII, « *de ceux qui* » a été remplacé par « *à ceux auxquels* » ; l'article XIV, « *les citoyens* » a été remplacé par « *tous les*

de posséder », un principe d'égalité entre les citoyens. Le droit de posséder devient donc un droit de l'homme, manière de réagir à des siècles de brimades et d'interdiction de posséder une terre vouée aux seigneurs. En effet, sous l'Ancien Régime, « *la propriété est « le droit de jouir et de disposer des choses* » »⁴⁷³ puisque un principe veut qu'il y ait « *« nulle terre sans seigneur* » (...) à *de rares exceptions près (pays de l'alleu)* »⁴⁷⁴. Dans cet ordre des choses, l'unique façon de contester le pouvoir prioritaire du seigneur à la terre, passe dans la reconnaissance à tous les hommes du droit de posséder.

Le territoire national s'enferme dans des frontières dites « *naturelles* »⁴⁷⁵ et les droits humains deviennent aussi « *naturels* ». L'élément « *naturel* » fait devenir la frontière immuable et incontestable telle que l'élaboration de droits humains immuables permet de contester les ordres de l'Ancien Régime. L'État devient comme un propriétaire symbolique, protecteur et absolu sur cet espace naturellement délimité :

[Le concept de frontière naturelle] est diplomatique et géographique, et comme ses connotations sont également militaires, il constitue un des fondements de la géographie politique. À la différence de ces frontières géographiques qui s'édulcorent et perdent de leur substance originelle, il se présente comme un instrument précis et fort de l'analyse politique. (...) [De plus], loin de jaillir en bref moment pour disparaître comme une illusion fugace, elle aurait animé, de génération en génération, voire de régime, la politique extérieure française, depuis Richelieu jusqu'à la Révolution et au XX^e siècle, donnant en quelque sorte un sens à l'expansion du royaume, puis à celle de la République.⁴⁷⁶

C'est bien au titre de la fondation d'une nation qu'il faut entendre le thème de la *France éternelle*, elle possède ainsi des frontières et des droits politiques imprescriptibles correspondant à la nécessité d'une imposition. L'impôt devient un droit. « *Pour l'entretien de*

citoyens » ; surtout, au début de l'article XVII, le pluriel initial, « les propriétés », a été remplacé par le singulier « *la propriété* », plus général, plus cohérent avec l'article II et, à ce double titre, plus approprié », CARCASSONNE Guy, *La Constitution*, Paris, éditions du Seuil, Points/essais, 2002, p.357.

⁴⁷³ LOTTIN Alain et GUIGNET Philippe, *Histoire des provinces françaises du Nord (de Charles Quint à la Révolution française (1500-1789))*, Arras, Artois Presses Université, 2006, p. 36.

⁴⁷⁴ *Ibid.*, p. 36.

⁴⁷⁵ « Dès le début de la guerre de Cent Ans apparaît le thème des limites naturelles du royaume, notamment du côté de la mer. S'adressant à Philippe VI, le dit de la rébellion d'« *Angleterre* » et de *Flandre* (1340) déclare que le roi peut par droit se « *calmer* » seigneur « de tout ce qui est deçà des mer ». Que la mer soit la borne de l'Angleterre et de la France », CONTAMINE Philippe, GUYOTJEANNIN Olivier, et LE JAN Régine, *Le Moyen-âge, le roi, l'Église, les grands, le peuple, 481-1514*, Paris, édition Seuil, 2002, p. 357.

⁴⁷⁶ NORDMAN Daniel, *Frontière de France, de l'espace au territoire XVI^e – XIX^e siècles*, Paris, nrf, éd. Gallimard, 1998, p. 63 et 69.

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 »⁴⁷⁷. Les droits de l'Homme et du Citoyen accomplissent un acte pensé depuis longtemps en instituant la nécessité fiscale. La fiscalité est naturelle et indispensable pour l'application des droits humains. Elle crée de ce fait un lien avec la frontière française qui devient aussi le lieu d'application des droits, de l'autorité fiscale et en est de ce fait aussi éternelle et naturelle.

D'ailleurs, cela permit la fermeté des positions françaises sur l'Alsace. Richelieu ne souhaite réclamer que les villes où il y a des Français. Pourtant, peu après sa disparition (1642), en 1646, le concept d'unité territoriale porte le pouvoir à réclamer la Haute et la Basse-Alsace⁴⁷⁸. C'est pourquoi, le territoire unifie différentes provinces par des contours naturels, appelant une fiscalité qui doit englober l'unité territoriale, culturelle et sociale. Cette évidence est critiquée, suscite des oppositions des provinces face au jeune État. En effet, « les États provinciaux (...) continuent à défendre les intérêts de leurs ressortissants. Les États d'Artois [au XVII^e siècle] (...) se montrent combatifs, en particulier pour s'opposer à toute introduction de la gabelle »⁴⁷⁹. Cela montre surtout que cette unité naturelle s'est construite avec le temps, les guerres et la volonté d'hommes d'État qui poursuivent cette même œuvre d'unification du territoire national. Ainsi, durant ce mouvement d'accentuation du pouvoir étatique, les devoirs des provinces envers l'État, s'accroissent aussi, surtout au niveau fiscal. Une opposition entre les « provinces » et l'administration centrale prend forme. Cette opposition ne se présente pas comme franche, mais comme saccadée, alternant une force d'attraction et de répulsion, complexe et interdépendante.

L'État souhaite quadriller le territoire pour mieux le contrôler, il imagine alors l'établissement d'un cadastre⁴⁸⁰. L'idée de territoire national et naturel⁴⁸¹ se lie donc toujours

⁴⁷⁷ Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, article 13.

⁴⁷⁸ « La fermeté des positions françaises sur l'Alsace avait encore une autre raison. À l'origine, nous l'avons vu Richelieu avait l'intention de ne réclamer que les villes occupées par les Français et non toute l'Alsace en tant qu'unité territoriale ; or leurs revendications officielles de janvier 1646 portaient sur la Haute et la Basse-Alsace, même divisée en deux parties, n'existait pas comme entité juridique, de sorte que cette revendication était en fait ambiguë, même si les Français ne l'avaient pas voulue telle », CROXTON Derek, « L'ombre de Mars sur Westphalie », pp.267-287, Bely Lucien (sous la direction de), avec le concours de Richefort Isabelle, *L'Europe des traités de Westphalie, esprit de la diplomatie et diplomatie de l'esprit*, Paris, PUF, 2000, p. 284.

⁴⁷⁹ LOTTIN Alain et GUIGNET Philippe, *Histoire des provinces*, op.cit., p.136.

⁴⁸⁰ Mais, ce qui est une obligation pour les provinces devient aujourd'hui un outil moderne pour « l'aménagement du territoire et, dans une acceptation plus large encore, de la diffusion, au profit non plus des professionnels mais des particuliers, d'une masse de renseignements fort utiles », MAURIN

à l'idée d'un centre, qu'il ne faut peut-être pas définir uniquement de façon géographique dans la mesure où il peut être culturel comme social, étatique comme local.

Paragraphe 2 - Après l'imposition, de l'unité fiscale territoriale à la hiérarchie sociale

La frontière physique et naturelle n'explique pas l'ensemble du lien entre le territoire et la fiscalité dans la mesure où un territoire se compose aussi d'activités humaines. Ainsi, la dimension géographique se complète d'une dimension économique et sociale. Cette dernière apparaît d'autant plus importante que la façon de considérer le monde social a une influence directe sur la fiscalité. L'unité fiscale souvent présentée comme immuable demeure en fait variable, c'est-à-dire contingente aux événements. La conception de la pauvreté détermine une part importante de l'orientation fiscale et de la redistribution des richesses. Pourtant, la redistribution fiscale est souvent détournée et trahit l'objectif fiscal annoncé (A), même s'il est vrai que le pouvoir cherche coûte que coûte d'unir les provinces sous un même principe de prélèvement. Seulement, il y a une utilisation différenciée des fonds fiscaux suivant l'appréhension sociale du législateur (B).

A / Une redistribution fiscale détournée

La conception de l'impôt dévoile directement la hiérarchie sociale. Néanmoins, face au nombre important de prélèvements au Moyen-âge, ces derniers ne représentent évidemment pas uniquement que l'autorité royale ; c'est pourquoi, par l'imposition, le champ complexe des représentations sociales devient accessible. Ainsi, des grands axes peuvent d'emblée se dessiner. En effet, deux logiques s'imposent :

André, *Le cadastre en France, histoire et rénovation*, Marseille, éditions du centre national de la recherche scientifique, 1990, p.309.

⁴⁸¹ Finalement, aujourd'hui les frontières naturelles qui créent le cadre d'application d'une autorité nationale, s'élargissent à l'espace européen, repoussant les frontières, et appliquant des lois qui ne viennent plus uniquement de son centre législatif, mais des décisions des États à travers le Conseil européen. « Et comment ne pas mettre encore en relief l'originalité que tire la douane de la situation d'administration nationale mise au service d'une union douanière regroupant douze États ? Ce n'est plus au profit de l'État français qu'elle perçoit des droits : ceux-ci sont inscrits à un tarif commun à tous les pays membres de la communauté économique européenne qui en est bénéficiaire. Ce ne sont plus des lois et réglementations françaises qu'elle applique dans le cadre de sa mission douanière, mais, de plus en plus, des directives communautaires », CLINQUART JEAN, *La douane et les douaniers, de l'ancien régime au marché commun*, Paris, Taillandier, 1990, p.11.

- D'abord, celle que l'impôt réunit des moyens pour se défendre,

(...) « La guerre justifie l'impôt. Mais elle limite le droit à l'impôt ». Le problème de ce mode de financement des dépenses de guerre est que la levée peut être anticipée par le pouvoir royal. Le service armé n'est dû qu'une fois la guerre déclarée.⁴⁸²

- Ensuite, que l'impôt est un moyen de redistribuer les revenus.

Bien que le principe de la redistribution fiscale soit au cœur de la justification de nombreuses taxes telles que la dîme ecclésiastique, il reste souvent détourné de son objectif caritatif. Cela se vérifie, à titre d'illustration, dans les États d'Artois à la fin du XVIII^e siècle où une surtaxe pour rémunérer les pauvres qui ramassent les cailloux, a été instaurée malgré un refus de la population. Mais là aussi, la taxe, détournée de son objectif, sert à financer les charges communes :

Le marquis de Beaufort observe en 1788 que bien souvent, cette surtaxe fut distraite de son objet et employée pour couvrir des frais de la communauté. Les États reconnurent eux-mêmes dès 1775 que l'impôt « était mal employé ». Au lieu d'être utilisé à payer les journées des pauvres chargés de ramasser les cailloux, il servait effectivement à l'acquit des charges du village⁴⁸³.

Ce manquement à la redistribution dévoile autant une conception de la fiscalité qu'une conception de la pauvreté à cette époque, mais aussi une façon de considérer que des fonds fiscaux en vue des plus pauvres peuvent être détournés.

Ce comportement dévoile aussi le lien entre la politique territoriale et sa dimension sociopolitique, dans la mesure où cette attitude marque la répartition des couches sociales sur le territoire et leur poids sur les finances. Néanmoins, cette hiérarchie se maintient aussi à travers les honneurs. Par exemple, ceux attribués aux petits seigneurs accentuent leur

⁴⁸² DECOSTER Caroline, « La fiscalisation des aides féodales sous le règne de Philippe le Bel : une stratégie au service de la souveraineté royale », pp. 173-197, Contamine Philippe, Kerhervé Jean et Rigaudière Albert (sous la direction de), *Monnaie, fiscalité et finances au temps de Philippe le Bel* (journée d'études du 14 mai 2004), Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 2007, p.193.

⁴⁸³ LEGAY Marie-Laure, *Les États provinciaux, op.cit.*, p. 437.

impression de participer au pouvoir et marquent une façon dissimulée de faire accepter leur domination par les grands seigneurs et le roi. Ce constat se perçoit au Parlement de Bretagne, au cours du XVIII^e siècle, « *la grande majorité des présents sont des petits nobles, dont le niveau de revenus, pour certains, est celui d'un paysan aisé. Ils sont de ce fait très attachés aux formes traditionnelles de la hiérarchie seigneuriale : leur distinction repose sur leurs privilèges, dont celui d'assister aux États* »⁴⁸⁴. Certains honneurs sont vécus comme des grâces du pouvoir central ou des autorités provinciales. Cette configuration invite d'autant plus le participant à être en accord avec le pouvoir qui l'a nommé.

L'attention des autorités est toujours un signe fort pour l'attachement de ceux qui doivent obéir, et la finalité qui en résulte dévoile non seulement les perceptions sociales, mais aussi les relations de pouvoir qui s'établissent entre les ordres et à l'intérieur de ceux-ci.

B / L'utilisation des fonds fiscaux en lien avec l'appréhension sociale

Suivant les destinataires de la redistribution fiscale, le fait de répartir les impôts peut poser ou ne pas poser de difficultés à l'administration pour justifier les prélèvements. Une résistance à l'imposition pour venir en aide aux plus pauvres marque une certaine constance dans l'histoire. En effet, tout le monde ne s'entend pas sur la façon de s'occuper des miséreux. Ainsi, lorsque dans le cadre d'une redistribution, en 1662, le pouvoir municipal et monarchique, ensemble, instituent les hôpitaux pour enfermer les pauvres, une réaction d'un autre genre à cette mesure jugée indigne, voit le jour.

En effet, « *Saint-Vincent de Paul et le capucin Yves de Paris peuvent illustrer cette résistance d'une partie des élites urbaines à la clôture des pauvres. Dans quelques villes, elle se traduit par la fondation de compagnies paroissiales de charité* »⁴⁸⁵. Car finalement, toute redistribution fiscale n'apparaît pas forcément bonne, elle doit être acceptée en respectant les principes moraux de son époque. L'image du pauvre, en cette fin de XVI^e début XVII^e siècle, ne peut pas être, pour Saint-Vincent de Paul, l'image d'une personne

⁴⁸⁴ QUENIART Jean, « La noblesse bretonne au XVIII^e siècle : rempart protecteur ou contrainte subie ? », pp.127-156, in Legay Marie-Laure et Baur Roger, *L'intervention de la décentralisation, noblesse et pouvoirs intermédiaires en France et en Europe XVII^e-XIX^e siècle*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 2009, p.128.

⁴⁸⁵ CHARTIER Roger, « La Ville acculturante », pp.221-282, in Le Roy Ladurie Emmanuel, *La ville des temps modernes de la Renaissance aux Révolutions*, Paris, éd. Du Seuil, Histoire/points, 1998, p.238.

enfermée. Face à l'enfermement, certains religieux préfèrent la charité, dans la mesure où la charité fait appel à la volonté d'offrir alors que l'impôt à l'obligation de donner. L'un est ressenti comme un élan du cœur alors que l'autre est vécu comme un don forcé.

Ainsi, l'impôt même détourné de sa vocation première⁴⁸⁶ – attribuer à l'autorité royale les moyens de son action – est accepté par les Parlements et les nobles tant que leurs intérêts ne diminuent pas. En outre, tant que le détournement fiscal concerne des fonds qui doivent être attribués à des pauvres, la contestation demeure superficielle. Voilà qui marque bien la distinction simple, mais courante, entre la haute société et la basse société. Dès que les réorientations fiscales touchent les intérêts des nobles et des possédants, les contestations deviennent importantes.

Mais, la réorientation fiscale peut aussi servir à résister à la pression seigneuriale. C'est le cas de la dîme ecclésiastique, taxe des paroisses sur les récoltes, attribuée pourtant à certains monastères. La dîme devient alors l'élément d'une stratégie territoriale et de pouvoir:

Il est bien évident que ni les laïcs ni les moines n'avaient vocation à recevoir des dîmes puisque cet impôt était normalement dû aux églises paroissiales. Cependant depuis le VII^e siècle, on observait fréquemment des donations de dîmes aux monastères, les empereurs et les rois en donnaient l'exemple et la papauté et l'épiscopat les approuvaient. C'était un des rares moyens de limiter les appropriations laïques qui permettaient aux seigneurs d'absorber les églises dans leurs domaines.⁴⁸⁷

La séparation entre l'Église et le laïc apparaît comme un trait relativement constant de la société française. Avec l'apparition du protestantisme, l'appréhension que les populations possèdent de cette séparation est bouleversée, la position de l'Église devient plus critique et son pouvoir va être ébranlé. L'unité entre le pouvoir royal et le pouvoir spirituel semble par

⁴⁸⁶ Cela était visiblement courant pour la dîme ecclésiastique : « Très souvent d'ailleurs, cette institution avait été détournée de son but, et les très pauvres ne voyaient plus une passerelle des déniés de Dieu ; les Cahiers sont nombreux à réclamer que ces sommes soient applicables aux pauvres du lieu dont relève la dîme qui en est grevée », in MARION Henri, *La dîme ecclésiastique en France au XVIII^e siècle et sa suppression*, Genève, Skalkine- Megariotis reprints, 1974 (1912), p. 88.

⁴⁸⁷ LEFEVRE Simone, « Les restitutions de dîmes laïques au prieuré de Longpont-sur-Orge au début du XII^e siècle », pp.283-294, in *Etudes sur la fiscalité au Moyen-âge*, actes du 102^e congrès national des sociétés savantes [Limoges 1977], Paris, Bibliothèque Nationale, 1979, p. 284.

ce fait ébréchée. Il devient alors important pour le pouvoir ecclésiastique de reprendre la main. La circonscription ecclésiastique lui donne cette occasion :

Les archiprêtres ont trouvé leur vocation dans l'Église de la contre-réforme. Abrisant une ou plusieurs conférences ecclésiastiques, ils servent à l'évêque à encadrer les curés, à leur proposer une sociabilité ecclésiastique qui les sépare des laïcs, et à leur imposer une formation permanente⁴⁸⁸.

La séparation d'avec le laïc s'opère donc par l'Église elle-même et de façon volontaire. Ainsi, il reste constatable, comme dans l'ensemble de la société de l'ancienne France, que des hiérarchies se déploient entre les religions, entre le monde religieux et les laïcs, entre le haut et le bas de cette même société. La transformation que subit la religion catholique entraîne de fait les catholiques à se distinguer des laïcs. Cette distinction va devenir le creuset et la justification de la contestation des biens de l'Église sous la Révolution. Le clergé sera alors dénoncé par les députés comme ayant bénéficié des largesses de la nation et de la société civile. Ces séparations finalement marquent une frontière entre les gens « nobles » et les gens « vils ». Ces hiérarchies structurent l'ensemble de la société y compris l'établissement des prélèvements fiscaux. Saisir ces hiérarchies, c'est comprendre la fiscalité sous un nouveau jour : celui de l'orientation sociale du pouvoir.

En effet, l'appréhension de la hiérarchie sociale reste un élément crucial dans l'élaboration de la fiscalité et elle naît autant du rapport de force entre les groupes sociaux que par l'élaboration du territoire et de ses frontières.

Section 2 - Naissance de centres multiples et critiqués

Hiérarchique, la structure politique française se présente souvent sous les traits de la séparation entre un centre et une périphérie. Le centralisme français se définit normalement comme la forte concentration des lieux de décision sur la capitale nationale. Cependant, il semble nécessaire de se détacher de cette conception pour voir au contraire dans le centralisme un mode de fonctionnement général du pouvoir s'étendant à toutes les sphères

⁴⁸⁸ ZINK Anne, *Pays ou circonscriptions, les collectivités territoriales dans la France du sud-ouest sous l'Ancien Régime*, Paris, Publication de la Sorbonne, 1957, p.114

et groupes composant la société française. Car, s'il y a une multitude de centres, il n'y a qu'un centralisme (§ 1), bien qu'il soit contesté (§ 2).

Paragraphe 1 - Des centres et un centralisme

Comme la notion de « *frontière* », la notion de « *centre* » est variable. Le centre n'est jamais unique, bien qu'il soit possible d'en donner une seule définition, il est dans la réalité, toujours relatif du milieu dans lequel il prend corps. L'erreur consisterait de croire que des centres multiples donneraient naissance à des centralismes multiples. Au contraire, s'il y a plusieurs centres dans un système politique, il n'y a qu'une forme de centralisme dans le sens où ce dernier se construit comme un mode de fonctionnement qui s'applique de manière indifférenciée à la géographie, à la politique, à la culture ou au social. Il semble donc primordial de revenir sur les liens entre centre national et provincial (A) et préciser en quoi le centralisme géographique possède des points communs dans son fonctionnement avec d'autres définitions données à la notion de centre (B).

A / Centre national et provincial entremêlés

Sous l'Ancien Régime, les élections dans les pays du nord du royaume apparaissent comme un moyen pour faire pression sur le pouvoir royal, et notamment sur le commissaire du roi⁴⁸⁹. « *Cette liberté [constitue] une force d'obstruction capable de ralentir la marche des affaires royales dans la province, particulièrement lorsque le pouvoir central s'affaiblit* »⁴⁹⁰. Seulement, l'État central finalement profite du désir des provinces de s'administrer elles-mêmes pour déléguer une partie de son pouvoir aux seigneurs locaux dans le but d'exécuter des tâches pour le roi. Ainsi, « *la collaboration des États à l'administration financière du roi tendant à renforcer la confusion des caisses provinciales et royales : les transferts de fonds des unes aux autres s'opérant d'autant plus aisément que les députés des États, devenus agent du fisc royal, acceptaient et organisaient ces transferts* »⁴⁹¹.

⁴⁸⁹ « À l'égard de ses commissaires, le roi dispose toujours (...) d'une latitude complète. Il les nomme, les déplace ou les révoque à volonté », MESTRE Jean-Louis, *Introduction historique au droit administratif français*, Paris, PUF, 1985, p. 248.

⁴⁹⁰ LEGAY Marie-Laure, *Les États provinciaux*, *op.cit.*, p.8.

⁴⁹¹ *Ibid.*, p. 216.

Cette collusion entre les deux niveaux du pouvoir, l'un central et l'autre provincial, se réalise aussi au niveau des villes. En effet, comme le montre Jean-Louis Mestre, les responsables des villes engagent leur responsabilité pénale dans la gestion de leur territoire :

Traditionnellement, les administrateurs municipaux engagent leur responsabilité pénale lorsqu'ils commettent des fraudes préjudiciables aux finances de la commune. Ils finissent par encourir les mêmes peines que les agents royaux, car l'on assimile le détournement des « *deniers publics* » à « *celui des deniers royaux* »⁴⁹².

Même si la royauté cherche à devenir un pouvoir centralisateur, il n'y a pas sous l'Ancien Régime d'unité territoriale au sens moderne⁴⁹³. Cette unité se traduit essentiellement dans la reconnaissance des pouvoirs du roi. En effet, le renforcement du pouvoir royal permet la naissance d'une autorité structurée en administration étatique, qui devient de plus en plus indépendante du régime politique et va vers une forme d'organisation autonome. De là, va naître l'idée d'un lien indéfectible entre un territoire et son administration. C'est pour cette raison que l'autorité royale va se servir des organisations locales pour administrer le royaume et imposer petit à petit son autorité, surtout pour des questions de fiscalité.

Ainsi, pour illustrer ces propos, « *une des principales attributions des états du Dauphiné consistait à consentir l'impôt direct exigé par le roi. Cette fonction essentielle, qui justifie la tenue d'une assemblée générale de la province, est cependant menacée par les tentatives royales pour centraliser l'administration fiscale et la rendre plus efficace* »⁴⁹⁴. Deux logiques s'opposent donc : gérer par le centre national ou gérer par les centres locaux. La royauté jonglera entre les deux solutions. En effet, d'un côté il y a la nécessité pour le roi de développer son autorité sur l'ensemble du territoire, mais d'un autre côté, il lui faut s'attacher

⁴⁹² *Introduction historique au droit, op.cit.*, p.250.

⁴⁹³ « Tous n'avaient pas les mêmes attributions ni la même composition. Il faut opérer d'abord une première distinction entre ceux qui étaient établis en pays d'élections et les autres. Les bureaux des finances des pays d'élections étaient au nombre de vingt. Encore faut-il prendre en compte le cas particulier du Dauphiné : bien qu'il soit devenu un pays d'élections en 1628, il figure toujours au XVIII^e siècle parmi les pays d'états dans l'almanach royal ; et en juillet 1788, les états de la province se sont spontanément reconstitués, sans convocation royale, à Vizille », in BARBICHE Bernard, « Les bureaux des finances : état des questions et perspectives de recherche ». pp.7 – 16, in *Les finances en province sous l'Ancien Régime* (journée d'étude tenue à Bercy le 3 décembre 1998), Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 2000, p.8.

⁴⁹⁴ ROBINSON Marie-Laure, « Les États du Dauphiné et l'impôt direct, au milieu du XVI^e siècle au milieu du XVII^e siècle, pp.281-301, in *Les finances en province sous l'Ancien Régime* (journée d'étude tenue à Bercy le 3 décembre 1998), Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 2000, p. 281.

les territoires par le soutien des seigneurs. Le jeu du pouvoir oscille donc toujours entre un centralisme important et la mise en place d'autorités locales dont le mode de fonctionnement se rapproche souvent du pouvoir central. Il n'en reste pas moins que le centre politique développe un mode de fonctionnement largement répandu dans l'organisation du pays à tous les niveaux.

B / Un centre social, culturel et fiscal

Le centre, représenté souvent par la capitale géographique et économique, peut être aussi social et culturel, et naître sur d'autres centres que cette dernière. Pour bien l'entendre, et aller plus loin dans l'analyse historique, il semble important d'évoquer la réflexion du politologue Jean-Claude Thoenig qui se transpose aisément à l'étude du centralisme, même de l'ancienne France :

Le centralisme est traditionnellement considéré comme le fait qu'un centre domine de façon absolue la périphérie, que tout passe par le sommet et que la base se trouve vidée de toute substance. En fait, une telle conception ne peut pas rendre compte de la façon dont en réalité les choses se passent au sein de l'administration publique. La centralisation ne se définit pas par la concentration à Paris de toutes les activités et de tous les moyens aux dépens de la province : le sommet est beaucoup moins puissant qu'on ne l'imagine.⁴⁹⁵

(...)

La stratification se traduit par la division des personnels entre série de groupes cloisonnés, les corps. Elle répond à des valeurs et des normes, dont les individus sont porteurs, et elle est conditionnée par l'image, par le modèle que constitue la réussite des grands corps.⁴⁹⁶

Le centralisme des corps reproduit à l'échelle locale le mode de fonctionnement Paris/Province. C'est pourquoi, il semble courant de définir l'intérêt local comme une « *tranche localisée de l'intérêt général* »⁴⁹⁷, ce à quoi néanmoins, Jacques Baguenard montre la faiblesse de cette expression qui marquerait plus la logique d'État qu'une explication sociologique :

⁴⁹⁵ *L'ère des technocrates*, Paris, logistiques sociales, l'Harmattan, 1987, p.165.

⁴⁹⁶ *Ibid.*, p.43.

⁴⁹⁷ BAGUENARD Jacques, *La décentralisation*, Paris, PUF, 2004, p. 33.

La transposition administrative de la raison d'État, c'est-à-dire le manteau idéologique dont le pouvoir couvre juridiquement ses initiatives ; ce n'est qu'un intérêt approximatif et multiforme confisqué par les gouvernants, quels qu'ils soient, pour justifier aux yeux de l'opinion publique et en dehors de tout raisonnement les interventions les plus contradictoires.⁴⁹⁸

Mais cette contradiction ne fonde-t-elle pas l'origine même de la décentralisation ? En effet, le centralisme est un concept ancien et multiple parce qu'il est autant « *géographique* » (domination de la capitale sur la province), « *social* » (domination des corps d'État sur le reste de la société) que « *politique* » (domination du pouvoir central sur le pouvoir local). Le centralisme se révèle être un mode de fonctionnement. Il incarne un concept multiple parce qu'avant d'être géographique, social ou politique, il demeure un comportement, c'est-à-dire une façon de fonctionner.

À ce titre, il peut y avoir un centralisme même sans Paris. Le centralisme local⁴⁹⁹ devient vite une réalité dans l'administration des territoires. Historiquement, il se caractérise par une centralisation des pouvoirs de la sphère politique dans les mains des notables ou des autorités locales. Il est possible de le constater par le statut initial des chefs-lieux au tout début de la jeune République révolutionnaire. Ces derniers vont devenir sous le « *Directoire un chef-lieu scolaire, militaire, électoral, judiciaire et festif* »⁵⁰⁰. Ainsi se présente la *petite République locale*, chère à Condorcet. Le canton donne donc à réfléchir sur les subdivisions locales :

(...) son existence n'est finalement qu'une illustration supplémentaire de la difficulté rencontrée depuis 1789 à concevoir une fraction au sein d'un ensemble national dont l'unité est jugée insécable, indivisible et indispensable. Plus qu'à la définition d'un territoire local, c'est donc sur la conception même de la nation que l'exemple du canton nous mène à réfléchir.⁵⁰¹

⁴⁹⁸ *Ibid.*, p.33.

⁴⁹⁹ Aujourd'hui ces centres locaux se complexifient avec les nouveaux échelons comme les régions, les pays et bien sûr les intercommunalités. Finalement, il apparaît qu'une façon d'accepter la division dans un ensemble déclaré « *un et indivisible* » - la nation - est d'accepter que la division n'est que la reproduction en miniature de la structure centrale nationale, créant de fait un parallélisme entre le centralisme d'État et le centralisme local, en exprimant la véritable nature du centralisme, c'est-à-dire être un mode de fonctionnement.

⁵⁰⁰ BIANCHI Serge, « L'expérience des cantons en milieu rural dans la décennie de la Révolution française : pertinence et problèmes d'une greffe électorale, judiciaire, militaire et administrative », pp.37-48, in Lagadec Yann, Le Bihan Jean, Tanguy Jean-François, *Le Canton, un territoire du quotidien ?* (sous la direction de), Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2009, p.43

⁵⁰¹ CHERRIER Emmanuel, « Le canton peut-il rester ou devenir un territoire politique ? », *op.cit.*, p.322-323.

Dans les politiques territoriales, le souci de la bonne répartition des administrations entre la nation et la province a toujours été une forte préoccupation. La croyance se perpétue aussi que chaque question sociale posséderait un bon niveau territorial de résolution.

Paragraphe 2 - Le centralisme fiscal critiqué

Face à cette multiplicité de centres, la critique se rassemble essentiellement autour du mode de fonctionnement du centralisme. L'absolutisme du roi ne permet pas d'expression politique et les privilèges, qui en découlent, créent une profonde misère dans le pays. Des voix s'élèvent, telles que celle de Vauban, et demandent une réforme de la fiscalité (A). Au final, la contestation va bien au-delà de la critique des privilèges, puisque le centralisme dans sa globalité est remis en question (B), même s'il se normalise, se perpétue et s'institue comme l'une des caractéristiques fondatrices du pouvoir politique (C).

A / Vauban : des privilèges contestés

Lorsque le seigneur ne paie pas d'impôt alors que sa fortune lui permet d'en acquitter, il entraîne des déséquilibres sociaux importants. En effet, il ne paie pas d'impôt parce qu'il a les moyens d'y échapper avec la complicité de l'État : « *le privilège n'a de portée que si la puissance publique en garantit le bénéfice et sanctionne les infractions : à Southampton comme à Paris, c'est l'affaire de la justice royale* »⁵⁰². Le pouvoir crée les privilèges dans la mesure où il les accorde ; d'où, la raison pour laquelle ils sont souvent intolérables. Les privilèges gratifient la possession comme l'illustre Albert Rigaudière pour la commune de Saint-Flour au XV^e siècle :

Les trois consuls de l'année Pierre de Riom, Bernard Ferrier et Pierre Gilet bénéficient, comme le prévoit la constitution municipale et en raison de leur office, d'un abattement sur la quantité de vin acheté.⁵⁰³

Seulement, cet état de fait devient de plus en plus insupportable, surtout quand le peuple souffre de la faim. Devant une telle évidence, certains esprits tels que Sébastien Le Preste

⁵⁰² FAVIER Jean, *Finance et fiscalité, op.cit.*, p.100.

⁵⁰³ « Comptabilité municipale... », *op.cit.*, p.115.

de Vauban, maréchal de France, peu avant sa mort en 1707, rédige dans son ouvrage *La dîme royale*, un constat alarmant sur l'état de la population dans l'espoir de « *concilier la fortune du roi et de la France avec l'amélioration du sort du peuple* »⁵⁰⁴ ; il écrit :

Or il est certain que toutes ces personnes ont intérêt, que la Dixme Royale ne s'établisse jamais ; parce que si elle l'était, il n'y auroit plus d'exemption pour eux que pour les autres, puisqu'il n'y en aurait point du tout. C'est pourquoy le Roy doit d'autant plus se méfier de ceux qui luy feront des objections contre ce système, que le pauvre peuple, en faveur duquel il est proposé, n'ayant aucun accès près de sa Majesté, pour luy représenter ses misères, il est toujours exposé à l'avarice et la cupidité des autres, toujours au bout de ses affaires jusqu'à plus être le plus souvent privé des alimens nécessaires au soutien de la vie, toujours exposé à la faim, à la soif, à la nudité, et pour conclusion réduit à une misérable et malheureuse pauvreté, dont il ne se relève jamais.⁵⁰⁵

Cette observation réaliste des conditions d'existence de la dîme royale et le constat sur le sort du peuple, marque la réflexion qui anime Vauban. Il se veut alors le porte-parole du peuple auprès du roi. Malheureusement, la seule réponse de Louis XIV se traduit par le retrait de ses faveurs envers celui qui pourtant, a tant fait pour sa grandeur. Injustice sûrement de la part d'un roi qu'il respecte au plus haut point, mais c'est la justice des siècles qui font de Vauban un esprit précurseur de la pensée sur l'équité et la permanence des systèmes fiscaux. Car, l'idée de la dîme royale naît juste après le traité de Ryswick qui laisse penser à une période de paix et de réformes. En ce sens, Vauban propose une nouvelle vue du système fiscal. La dîme royale, « *c'est un impôt qui est exactement proportionnel au revenu, dit Vauban; donc, il ne faut pas susciter de plaintes, puisque chacun paie en proportion de ses facultés, et proportionnellement autant que le voisin* »⁵⁰⁶.

En effet, Vauban s'intéresse surtout à la justice fiscale. Cette vue, anticipatrice⁵⁰⁷ sur bien des idées de son époque, conserve une actualité forte. Les maximes qu'il écrit au début de son ouvrage définissent la viabilité de tout système fiscal : zéro privilège.

⁵⁰⁴ AUCOC Léon, extrait du discours prononcé le 28 novembre 1891, in DREYFUS Ferdinand, *VAUBAN économiste*, Nîmes, Lacour – Redivivia, imprimé en 2008, p.20.

⁵⁰⁵ *La dîme royale (1706)*, Paris, imprimerie nationale édition, 1992, p.227.

⁵⁰⁶ MOUSNIER Roland, *La dîme de Vauban*, Paris, les cours Sorbonne, centre de documentation universitaire 491112, 1968, p.41.

⁵⁰⁷ « La vision de Vauban est anticipatrice à divers titre : même si le maréchal, soulignons-le, n'est pas personnellement révolutionnaire, il faut pourtant admettre que seule la Révolution française sera en mesure de balayer tout le système fiscal établi, et créer sinon un unique impôt (neuf) comme le

Maximes fondamentales de ce système :

I- Il est d'une évidence certaine et reconnu par tout ce qu'il y a de peuples policiez dans le monde, que tous les sujets d'un État ont besoin de sa protection, sans laquelle ils n'y sçauroient subsister.

II- Que le Prince, Chef et Souverain de cet État ne peut donner cette Protection, si ses sujets ne luy en fournissent les moyens ; d'où s'enscuit :

III- Qu'un État ne se peut soutenir, si les sujets ne le soutiennent. Or ce soutien comprend tous les besoins de l'État, auxquels par conséquence tous les sujets sont obligés de continuer. De cette nécessité, il résulte :

Premièrement, une obligation naturelle aux sujets de toutes conditions, de contribuer à proportion de leur revenu ou de leur industrie, sans qu'aucun d'eux s'en puisse raisonnablement dispenser.

Deuxièmement, qu'il suffit pour autoriser ce droit d'être sujet de cet État.

Troisièmement, que tout privilège qui tend à l'exemption de cette contribution, est injuste et abusif, et ne peut ni ne doit prévaloir au préjudice du Public.⁵⁰⁸

Tout privilège accordé demeure une atteinte à l'intérêt général de la population. L'égalité entre les sujets doit être totale. Il y a toujours un danger d'instaurer des digressions. « *Les terres que le Roy, la Reine, Monseigneur le Dauphin, les enfants de France, et les Princes du sang possèdent comme seigneurs particuliers : même celles de leurs principaux Officiers et domestiques, lesquelles ne pouvant plus être protégées extraordinairement selon ce système, payeront comme les autres, sans distinction, la dixme royale* »⁵⁰⁹. La dîme royale doit être payée par tout le monde sans distinction puisqu'elle alimente non pas le trésor du roi, mais le trésor de l'État. D'ailleurs, Vauban possède certainement plus l'état d'esprit d'un serviteur de l'État que d'un serviteur du roi, même s'il affirme que : « *Ce seroit donc un grand bien pour l'État et une gloire incomparable pour le Roy, si on pouvoit trouver un moyen seur, qui en luy fournissant autant au plus que ne font les Tailles, les Aydes, etc., les assujettissent* ». Il veut faire comprendre au roi que son intérêt ne se situe pas dans le fait

souhaitait Vauban, du moins toute une série d'impôts nouveaux. Et puis sans aller si loin, on reconnaîtra aussi que les taxes nouvelles qui s'établiront au XVIII^e siècle et qui introduisent un peu de justice fiscale dans le système (soit le dixième, le cinquième du duc de Bourbon, de brève existence, les vingtièmes enfin, d'une très haute modernité) dériveront au moins en partie de la pensée du Poliorcète », pp.9-46, LE ROY LADURIE Emmanuel, Présentation, in Vauban, *La dîme royale (1706)*, op.cit., p. 43.

⁵⁰⁸ *La dîme royale (1706)*, op.cit., p.73

⁵⁰⁹ *Ibid.*, p.223.

que l'État le suive, mais bien le contraire, qu'il suive l'État. L'État peut vivre sans le roi, l'inverse semble de moins en moins vrai, et cela Vauban semble l'avoir perçu.

Seulement, Vauban demande un système fiscal où règne l'égalité entre les contribuables, avec un impôt principal⁵¹⁰ (la dîme royale). Il a une vue de l'économie non capitaliste. En effet, Vauban souhaite le développement prioritairement du marché intérieur. Il expose qu'il ne peut pas y avoir d'exportations fortes s'il n'y a pas un marché intérieur fort⁵¹¹. Ainsi, lorsqu'on évoque l'égalité, il y a une obligation de renforcer le marché intérieur, alors que lorsqu'on parle de rentabilité fiscale, il y a une obligation de renforcer le marché extérieur. Être pour une fiscalité égalitaire ou une fiscalité compétitive amène de fait des choix qui orientent les décisions de l'État et de l'économie nationale. Vouloir qu'une fiscalité soit égalitaire amène forcément une vision d'un État au service des sujets⁵¹². Vauban assume l'observation qu'il dresse et il en tire des conclusions qui vont le desservir. Car, Vauban a sûrement compris l'essentiel de la raison fiscale d'un État moderne, c'est-à-dire comment le pouvoir traduit sa légitimité, en écrivant : « *que les rois ont un intérêt réel et très essentiel à ne pas surcharger leur peuple, jusqu'à le priver du nécessaire* »⁵¹³.

B / Une logique centrale contestée.

Seulement, si les privilèges et l'absolutisme semblent contestés, le centralisme l'est tout autant. À force de voir les conflits entre les puissants du royaume alors que le sort du bas peuple lui ne s'améliore pas, une certaine lassitude s'installe dans le pays. Pourtant, la réforme fiscale est devenue urgente en cette fin d'Ancien Régime, mais rien n'y fait. Des intendants se prononcent en sa faveur, tels que l'intendant de Franche-Comté Charles André de Lacoré. Il se prononce pour une réforme fiscale qui : « *ne concernait pas exclusivement son assiette, à travers une réduction progressive des privilèges (...) mais mettait en*

⁵¹⁰ « Son système était fondé, non sur un impôt unique, mais sur un impôt principal. À cet effet, il poursuivait la suppression de certaines taxes indirectes, injustement réparties, telles que les aides et les douanes provinciales ; mais nous avons vu plus haut qu'il laissait subsister la gabelle, des douanes extérieures et certains droits de contrôle », DREYFUS Ferdinand, *Vauban économiste*, Nîmes, Lacour – Redivivia, imprimé en 2008, p.86.

⁵¹¹ « Non seulement le peuple s'emmêle, mais encore presque tous les mandarins, qui donnent leur argent à des marchands attirés pour le « faire valoir ». Et ici il arrive alors une idée capitale, c'est que le plus important commerce, c'est le commerce intérieur. Ce qui a du beaucoup frapper Vauban, si on en juge par ce qu'il a retenu dans la *dîme royale* – mais peut-être d'ailleurs y était-il arrivé aussi par ses propres constatations », MOUSNIER Roland, *op.cit.*, 1968, p.22.

⁵¹² Sujet à l'époque de Vauban; citoyen à la naissance de la République.

⁵¹³ *La dîme royale (1706)*, *op.cit.*, p.246.

discussion l'existence même du privilège, source d'iniquité du système fiscal »⁵¹⁴. Le déséquilibre que provoquent les privilèges devient de plus en plus visible et insupportable. L'État commence à être contesté, mais certains, comme Necker, pensent qu'il est toujours possible de le réformer. Seulement, le système, bien trop lourd, avec un absolutisme détesté, n'a aucun espoir de proposer des réformes de fond, et notamment de la ferme :

Mais, avant le démantèlement opéré par Necker qui, en 1780, mit en régie les aides et les domaines, la ferme avait été le grand moyen de perception des impôts indirects. Pour se borner aux trois derniers siècles de l'Ancien Régime, l'histoire des fermes est celle d'une lente concentration. En 1508, une ordonnance oblige à bailer les fermes au niveau de la paroisse, sans pouvoir établir de baux généraux par Châtellenies ou groupes de paroisses. Ces baux sont préparés par les élus dans leurs chevauchées et l'affermage est pratiqué par les trésoriers généraux de France.⁵¹⁵

L'histoire de la centralisation demeure celle de la construction d'un État qui se méfie de la pluralité des territoires qui le composent. Ces derniers peuvent se transformer en autant de lieux de contestations ou de guerres et mettre en péril le royaume. L'histoire de la centralisation se présente comme celle de la contrainte et de la sécurité, d'où l'image d'une autorité centrale vue comme une volonté oppressante. Dans le cadre de cette théorie, l'unité territoriale aurait pour origine l'étendue du pouvoir central sur les provinces. Pourtant, à décharge de cette opinion, les provinces n'ont pas les poings liés à la capitale, et par l'alliance avec cette dernière elles tentent, au contraire, d'asseoir leur pouvoir local.

Durant la révolte des Parlements au cours du XVIII^e siècle, y a-t-il un Parlement qui ait souhaité faire sécession ? Ou alors y en a-t-il un seul qui, contestant le roi, a souhaité le renverser ? Aucun. En effet, les Parlementaires contestent surtout l'absolutisme, mais les nobles souhaitent conserver leurs privilèges. Il ne faut pas oublier qu'au nom de cet absolutisme la noblesse a renforcé son pouvoir contre un peuple étranglé de taxes et d'obligations.

Bien qu'il existe une iniquité flagrante entre chaque ordre, à l'intérieur de chaque ordre : c'était l'équité qui règne. Cette affirmation se vérifie en Touraine à la fin de l'Ancien Régime

⁵¹⁴ *Ibid.*, p. 341.

⁵¹⁵ DURAND Yves, *Finance et mécénat, les fermiers généraux au XVIII^e siècle*, Paris, Librairie Hachette, 1976, p. 15.

où, par exemple, « *l'équité est totale à l'intérieur du groupe des taillables, dans la mesure où c'est le principe de répartition de cet impôt* »⁵¹⁶ qui s'applique.

Ainsi, la fiscalité concrétise le rapport de force entre les différentes structures de la société, et elle va toujours dans le sens du discours dominant. Même quand ce discours semble remis en cause, il reste compliqué de réformer la fiscalité, car elle produit des ressources pour l'État et certains groupes. Calonne, en cette fin du XVIII^e siècle le comprend quand il doit se rendre à l'évidence que la gabelle ne peut pas être supprimée facilement. En effet, « *dans un mémoire présenté à l'assemblée des notables, [il] reconnaît l'impossibilité de supprimer la gabelle et de la remplacer par une cure sur la taille ou les autres impositions (le principe de la taille devait être doublé)* »⁵¹⁷. Ainsi, l'attitude des nobles, de plus en plus critiquée, comme du reste les impôts, place la royauté dans une impasse politique.

Toutes les tentatives de réformes échouent les unes après les autres. Ce mécanisme d'extension des prérogatives des autorités et des privilèges amène l'État vers un déficit de plus en plus grand. Il faut tout mettre en place pour éviter la « *banqueroute* » comme le prononce, à l'entrée des États Généraux, Necker⁵¹⁸. Malgré cela, la logique centralisatrice domine la société française.

C / Un centre normalisé et dominateur

Le centralisme s'impose en France comme la forme normale de l'État établissant une référence à tout nouveau fonctionnement. En conséquence, si le centralisme exprime la norme, tout État décentralisé redeviendrait central à la moindre difficulté. Pourtant, l'État central et l'État décentralisé développent deux logiques de fonctionnement différentes⁵¹⁹: le

⁵¹⁶ MAILLARD Brigitte, « L'argent de la communauté, habitants et forains devant l'impôt local dans les campagnes de Touraine au XVIII^e siècle », pp. 353-375, in FOLLAIN Antoine, *L'argent des villages du XIII^e au XVIII^e siècle*, Actes du colloque d'Angers (30-31 octobre 1998), Rennes, Association d'histoire des sociétés rurales, 2000, p. 365.

⁵¹⁷ PASQUIER J., *L'impôt des gabelles en France aux XVII^e et XVIII^e siècles*, Genève, Slatkine Reprints, 1978, p. 144.

⁵¹⁸ « Chacun sait que l'objet des États Généraux (Louis XVI l'a rappelé dans son discours d'ouverture) est d'établir un ordre permanent dans les finances et d'affermir le crédit public. Necker avoue ce jour-là un déficit de 56 millions (...) », HIRSCH Jean-Pierre, *La nuit du 4 août*, Paris, éditions Gallimard/Juliard, 1978, p. 53.

⁵¹⁹ Ainsi, il semble impossible de parler d'un État décentralisé s'il n'est pas admis son autonomie de fonctionnement. En ce sens, un auteur tel que François-Xavier Aubry parle d'*État semi-centralisé* (*La*

premier a pour base la concentration du pouvoir en un point unique, le second met en place une répartition du pouvoir entre différents points civils et politiques.

Quels sont les reproches adressés au centralisme ? Une partie de la réponse actuelle se situe dans le fait que le centralisme est né dans l'Ancien Régime et a survécu à la Révolution. À ce titre, Tocqueville⁵²⁰, à travers son œuvre politique, analyse cette redondance du centralisme, même s'il a, d'après certains auteurs, sous-estimé l'importance de l'administration locale face à l'État central :

(...) Tocqueville soutient que cette « *centralisation* » était achevée, car la noblesse et surtout les institutions dans lesquelles elle siégeait avaient été, au fil des temps, démunies de leurs pouvoirs réels, pour ne plus conserver qu'un pouvoir fictif, un pouvoir de représentation mais non de décision. Parmi ces institutions traditionnellement investies par la noblesse, figuraient bien sur les Parlements, dont Tocqueville soutient qu'ils ont été, au XVII^e et XVIII^e siècles, l'un des principaux obstacles à la progression de l'autorité de l'État.⁵²¹

Seulement, si les Parlements de province apparaissent comme des obstacles à la progression de l'État, ils ont été aussi à terme ses meilleurs promoteurs. L'État, face aux provinces, devient de plus en plus producteur de règlements, de normes et de contrôles sur la fiscalité et les financements. Tocqueville explique le rapport existant entre les localités et les intendants⁵²² : « *Les villes ne peuvent ni établir un octroi, ni lever une contribution, ni hypothéquer, ni vendre, ni plaider, ni affermer leurs biens, ni les administrer, ni faire emploi de l'excédent de leurs recettes, sans qu'il intervienne un arrêt du conseil sur le rapport de l'intendant* »⁵²³.

décentralisation contre l'État (l'État semi-centralisé), 1992, Paris, LGDJ) montrant par-là, la difficulté de penser l'État en dehors du centralisme.

⁵²⁰ « (...) Tocqueville a le sens aigu des réalités sociales, il les observe, s'efforce de les expliquer. Ce sens aigu, il faut le qualifier sans hésiter de sociologique, mais c'est l'expérience historique qui l'accompagne et le conduit. Sociologie et histoire ne sont, chez Tocqueville, qu'une seule et même façon d'observer la société et le plaisir que nous tenons à le lire tient, pour une part, à l'alliance d'une pensée si proche de la nôtre et d'un langage ancien, étranger au cliché de notre temps », in BRAUDEL Fernand, *Ecrits sur l'histoire II*, 1994, Paris, Garnier-Flammarion, p.261.

⁵²¹ BIARD Michel, *Les lilliputiens, op.cit.*, p.54.

⁵²² « L'intendant est un commissaire chargé d'assurer l'« *exécution des ordres du roi* » dans sa circonscription. Il est ainsi nommé par le roi, révocable par lui et responsable devant lui seul », SAUTEL Gérard et HAROUEL Jean-Louis, *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française*, 8^e édition, Dalloz, 1977, p.75.

⁵²³ TOCQUEVILLE Alexis de, *L'Ancien Régime et la Révolution*, éditions Gallimard, 1967, p.115

Ainsi, il paraît plus prudent d'écrire que suivant les auteurs, l'importance des intendants semble variable⁵²⁴. La réalité doit sûrement correspondre aussi à des tempéraments plus autoritaires que d'autres chez les intendants. Certains développent des réseaux sociaux, économiques et politiques bien au-delà de leurs attributions. Par exemple, le cas célèbre de l'intendant Louis de Tourny à Bordeaux qui laisse une véritable marque sur la cité bordelaise :

L'opposition des parlementaires s'est exprimée, de même, par tous les moyens possibles contre la politique d'urbanisme des intendants de Guyenne qui veulent l'embellissement de la cité. La plupart de ces intendants veulent profiter de la démolition des murailles de la ville, devenues inutiles. Telle est l'origine des fameuses allées de Tourny à Bordeaux. C'est une raison suffisante, pour que les parlementaires parfois gênés par les expropriations, s'opposent violemment à l'achèvement des travaux. Pendant les dernières années de l'intendant de Tourny, la cour du Parlement a tout fait pour contrer les initiatives économiques de l'intendant.⁵²⁵

Déterminer la véritable influence des intendants pose la question de l'influence individuelle que chacun possédait. L'Intendant fait partie d'un système de pouvoir. Il se comporte par définition, à travers sa commission, comme un serviteur de l'État. Dire que l'intendant constitue un élément parmi d'autres semble une évidence, de même que le roi ne demeure aussi qu'un élément de l'État. Ce dernier apparaît bien trop complexe pour le réduire à un seul de ses membres. Tocqueville, sans l'ignorer, cherche à montrer les influences et les subtilités d'un tel système. Il ne souhaite pas réduire la royauté au seul fonctionnement de l'intendance. Il inclut dans son observation à la fois l'aspect technique des institutions et le sentiment des groupes sociaux. Ainsi, il démontre comment les différents groupes de la société dont la bourgeoisie ne souhaitent plus se mélanger entre eux : *« mais ce qu'on aperçoit surtout dans tous les actes de cette bourgeoisie, c'est la crainte de se voir confondue avec le peuple, et le désir passionné d'échapper par tous les moyens au contrôle*

⁵²⁴ En effet, l'intendant symbolise la puissance de l'État central à l'image du préfet, qui y trouve ses racines. C'est en ce sens que le préfet Paul Bernard lors du colloque d'Orléans d'octobre 1993, *L'administration territoriale de la France (1750-1940)*, exprime que : « le préfet trouve ses racines dans l'histoire des intendants. La paix civile repose sur l'ordre au service des libertés et sur le rassemblement des citoyens autour de l'intérêt national » (« Intendants du roi et préfets au service de la France, une lignée d'envoyés en mission et contrepoids à la centralisation », pp. 533-547, in Pertué Michel, *L'administration territoriale de la France (1750-1950)*, Actes du colloque d'Orléans, 30 septembre, 1^{er} et 2 octobre 1993, 1998, Orléans, Presses Universitaires d'Orléans, p.542). En s'appuyant sur ce même colloque Michel Biard affirme que les intendants « *n'étaient qu'un rouage parmi d'autre* » (*Les lilliputiens, op.cit.*, p.64).

⁵²⁵ JAUBERT Pierre, « Intendants de Guyenne et Parlement de Bordeaux pendant la deuxième moitié du XVIII^e siècle : pouvoir central et pouvoir régional », pp.523-531, in Pertué Michel, *L'administration territoriale de la France (1750-1950)*, Actes du colloque d'Orléans, 30 septembre, 1^{er} et 2 octobre 1993, Orléans, Presses Universitaires d'Orléans, 1998, p.527.

de celui-ci »⁵²⁶. Bien sûr, en ce qui concerne la fiscalité, l'intendant agit comme le serviteur du roi surtout pour la taille qui se détermine, depuis l'édit du 2 novembre 1439, à la seule initiative de ce dernier, bien avant les premiers intendants⁵²⁷. Ainsi, Tocqueville constate :

Comme la taille était un vieil impôt, l'assiette et la levée en avaient été confiées jadis à des agents locaux, qui tous étaient plus ou moins indépendants du gouvernement, puisqu'ils exerçaient leurs pouvoirs par droit de naissance ou d'élection, ou en vertu de charges achetées. C'étaient le seigneur, le collecteur paroissial, les trésoriers de France, les élus. Ces autorités existaient encore au XVIII^e siècle ; mais les unes avaient cessé absolument de s'occuper de la taille, les autres ne faisait plus que d'une façon très secondaire et entièrement subordonnée. Là même, la puissance entière était dans les mains de l'intendant et de ses agents ; lui seul, en réalité, répartissait la taille entre les paroisses, guidait et surveillait les collecteurs, accordait des sursis ou des décharges.⁵²⁸

C'est par le désengagement des autorités locales que l'intendant, décrit par Tocqueville, possède du pouvoir et non par une action délibérée et conflictuelle de l'intendant lui-même. Pourtant, le centralisme garde des caractéristiques de l'Ancien Régime. En effet, « *si l'on me demande* », écrit Tocqueville, « *comment cette portion de l'Ancien Régime a pu être ainsi transportée tout d'une pièce dans la société nouvelle et s'y incorporer, je répondrai que, si la centralisation n'a point péri dans la Révolution, c'est qu'elle était elle-même le commencement de cette révolution et son signe* »⁵²⁹. À contrario, la remise en cause du centralisme marque la fin de cette révolution. Alors, il finit son analyse par cette phrase : « *dans son sein tous les pouvoirs tendent naturellement vers l'unité, et ce n'est qu'avec grand art qu'on peut parvenir à les tenir divisés* »⁵³⁰. Il établit de fait un lien entre unité territoriale, centre de décision et pouvoir politique, comme le début, et non la fin, d'un mode de fonctionnement.

En effet, dans l'objectif de conserver son autorité, un État centralisé cherche à créer des centres provinciaux dont il reste le sommet. L'imposition demeure la manière la plus efficace de tenir tous ces centres. Ainsi, dans un État centralisé, il y a toujours la recherche à travers

⁵²⁶ *L'Ancien Régime, op.cit.*, p.173.

⁵²⁷ « On a fait aussi remonter leur origine à l'année 1523. Sans doute a-t-on pensé qu'ils étaient apparus lors de la grande réforme financière de François I^{er}, créant à cette date le Trésor de l'Espagne. C'est en effet de cette réforme que sont nés les intendants des finances (ordonnance du 18 mars 1523) », in MOSSER Françoise, *Les intendants des finances au XVIII^e siècle, les Lefevre d'Ormesson et le « département des impositions » (1715-1777)*, Genève-Paris, Librairie DROZ, 1978, p.29

⁵²⁸ TOCQUEVILLE Alexis de, *L'Ancien Régime, op.cit.*, p.104.

⁵²⁹ *Ibid.*, p.131.

⁵³⁰ *Ibid.*, p.132.

la finance publique de ce lien entre centre, unité territoriale et souveraineté. Par exemple, à la fin du XVIII^e siècle, « *Necker sentait bien que ces simplifications [fiscales et comptables] ne permettraient pas d'aboutir à la centralisation indispensable pour maîtriser la situation financière de l'État* »⁵³¹. Seulement, l'État ne perd jamais l'idée de son extension⁵³². Cela démontre surtout que dans le cadre d'un État centralisé, les autorités fiscalistes concentrent les décisions, contrôlent les pouvoirs décentralisés et unifient le territoire, alors que dans un État décentralisé, ce n'est pas les autorités fiscales qui expriment le pouvoir, mais la participation fiscale, dans la mesure où elle cadre plus qu'elle impose, elle laisse des espaces de liberté et elle refuse de tout diriger pour garder l'essentiel, c'est-à-dire décider des fondements de la fiscalité, de sa création, de son prélèvement et de sa réforme.

⁵³¹ PRADA Jean, « Centralisme financier et unité de l'État », pp.463-478, in Pertué Michel, *L'administration territoriale de la France (1750-1950)*, Actes du colloque d'Orléans, 30 septembre, 1^{er} et 2 octobre 1993, Orléans, Presses Universitaires d'Orléans, 1998, p.467.

⁵³² Cela renvoie au budget dont le centralisme ne fait que se confirmer à travers les siècles : PRADA Jean, *Ibid.*, p.473. « (...) il fallut attendre la Restauration et la monarchie de Juillet pour que, grâce à l'ordonnance du 31 mai 1838 présentée par Laplagne, ministre des finances, et qui définit les règles de la comptabilité budgétaire administrative et judiciaire de l'ensemble des institutions publiques, l'on puisse avec l'Audiffret déclarer : « le budget renferme donc à lui seul dans sa puissante centralisation l'exécution de toutes les lois de l'État, l'affermissement des institutions et la conservation des garanties constitutionnelles » ».

Chapitre 2

Organisation sociopolitique du territoire fiscal

La politique territoriale vise en premier lieu à encadrer la zone dans laquelle le pouvoir politique et fiscal a le droit d'agir. Le centre apparaît et cherche à se présenter comme le point intégrateur d'une diversité territoriale. Il impose une organisation dont le modèle demeure, en règle générale, l'autorité centrale. Tout, de l'organisation de l'espace à celle de l'administration, doit ramener au centre (section 1). Cette logique ne se trouve non seulement pas remise en cause malgré les critiques et une révolution, mais en plus renforce son pouvoir d'unification à la sortie des troubles de 1789 (section 2).

Section 1 - Un État fiscaliste centralisateur

Les caractéristiques du territoire français s'élaborent autour d'un centre qui concentre à la fois l'autorité nationale et l'organisation administrative, y compris en province. En fait, chaque province tend à devenir une extension du centre, lieu de vérité et de prestige. La périphérie doit donc être ordonnée, éduquée et organisée sur les mêmes modes que les autorités nationales. Tout ce qui se rapproche du centre, c'est-à-dire du pouvoir, prend de l'importance, tout ce qui s'en éloigne devient responsable d'une possible cassure ou séparation. L'hexagone se dessine de plus en plus comme une forme interchangeable et fixe, que cela soit dans la construction même de cette unité par un centre ordonnateur et receveur (§ 1), ou par un État présent au cœur des territoires du royaume (§ 2).

Paragraphe 1 - Un centre ordonnateur et receveur

L'unité territoriale se construit autour de la capitale et se centralise sur le roi. Le point commun des différents territoires est leur allégeance à une même autorité. Le fait que le roi soit de droit divin aide à créer un principe universel autour de son autorité. Il étend son pouvoir sur un territoire qui l'accepte et qui le reconnaît comme l'unique souverain ayant l'autorité à ordonner le prélèvement de la taille. En ce sens, la contribution obligatoire unifie des provinces différentes (A). Ainsi, au fur et à mesure, cette reconnaissance du pouvoir

devient un fait structurant du centre et un lien indéfectible vis-à-vis d'une autorité royale de plus en plus présente (B).

A / Unité des provinces pour une contribution obligatoire

Un auteur comme Jean Bodin affirme dès le XVI^e siècle, dans son œuvre *Les six livres de la République* (1576) que le roi symbolise l'image de Dieu sur terre :

Puisqu'il n'y a rien plus grand en terre, après Dieu, que les Princes souverains, et qu'ils sont établis de lui comme ses lieutenants, pour commander aux autres hommes, il est besoin de prendre garde à leur qualité, afin de respecter et révéler leur majesté en toute obéissance, sentir et parler d'eux en tout honneur, car qui méprise son prince souverain, il méprise Dieu, duquel il est l'image en terre.⁵³³

Représentant de Dieu sur terre et en son royaume, le roi devient le pouvoir unificateur en un ensemble commun de provinces particulières. Ces dernières retrouvent dans le roi un principe universel⁵³⁴. Cette situation démontre surtout qu'un territoire symbolise bien plus que la terre, les chemins et l'espace contrôlé. Le royaume de France se présente uni par la volonté de Dieu. Le souverain devient le dernier ressort vers qui tout le monde se retourne pour avoir la vérité⁵³⁵, comme l'affirme Bodin. Des signes objectifs de soumission au roi se matérialisent donc dans des cérémonies d'allégeance⁵³⁶. En effet, seul Dieu se situe au-dessus des hommes, et seule sa parole peut justifier l'union des territoires et la supériorité de la souveraineté royale. Ainsi, lorsque le roi abandonne cette grandeur et qu'il redevient

⁵³³ *Les six livres de la Républiques* (1576), Paris, éd. Livre de poche, classique de la philosophie française, 1993, p.151

⁵³⁴ Bâti sur la chrétienté depuis le baptême de Clovis en 498 après J.C.

⁵³⁵ « Pour Bodin, la puissance souveraine, la souveraineté, apparaît comme essentiel. Absolue et perpétuelle, elle est la force d'union et de cohésion de la communauté politique, elle caractérise le pouvoir de l'État qui doit être permanent dans la mesure où il est contenu et illimité dans le temps et aussi absolu parce que c'est à lui qu'appartient le dernier ressort », in RIGAUDIÈRE Albert, *Introduction historique*, op.cit., p.479.

⁵³⁶ « Trois signes majeurs expriment la soumission au roi. Le serment de fidélité tout d'abord : les représentants du roi le font prêter aux différents corps rassemblés, à l'auditoire du baillage, puis au château. La noblesse, d'abord hostile, les chefs de l'armée ducale s'exécutent aussi, tardivement en septembre », in NORDMAN Daniel, *Frontière de France*, op.cit., p. 480.

homme parmi les hommes⁵³⁷, le souverain ne peut visiblement plus être ce principe supérieur qui donne du sens à l'unité territoriale. Pour cela, il a fallu délimiter les frontières.

En effet, nombreux sont les rois français qui ont marqué l'évolution du territoire et de la fiscalité. En premier lieu, Philippe le Bel, à l'origine de la naissance de l'argumentaire de l'autorité fiscale, a pour objectif qu'un impôt apparaisse comme légal, justifié et accepté. Dans le cas contraire, il risque d'être vécu comme une agression. Ainsi, Philippe le Bel (1268-1314) se focalise durant son règne sur le financement de ses guerres et le consentement aux prélèvements fiscaux de l'Église.

Malheureusement pour lui, cette dernière ne compte pas obtempérer facilement. Le roi, pourtant de droit divin, ne peut pas contraindre l'Église par sa seule volonté. Pour cela, il doit avancer des arguments irréfutables pour appliquer le principe fiscal à l'ensemble de son territoire ; le clergé y compris. Car, l'unité fiscale ne découle pas naturellement de l'unité politique, mais la guerre et les moyens qu'elle demande permettent au roi d'appliquer des prélèvements fréquents. Puisque même si la volonté papale est d'être à la fois le pouvoir temporel et spirituel où vivent des catholiques - s'immiscant de fait dans les affaires du royaume et compliquant le prélèvement des taxes -, Philippe le Bel trouve une parade. Pour cela, il s'appuie sur la Bible :

Les légistes du roi répliquent par une note, *Antequam essent clerici*, justifiant le droit du roi à imposer les clercs de son royaume. Ils fondent leur argumentation à partir d'une définition unitaire de l'église. Celle-ci est composée non seulement des clercs, mais aussi des laïcs. De ce fait, il devient alors difficile de justifier d'un statut dérogatoire au profit du clergé. Ensuite, les légistes affirment l'autonomie du pouvoir temporel, en citant les évangiles : « *dicente domino pontificibus templi : reddite ergo quae sunt caesaris caesari et quae sunt Dei Deo* »⁵³⁸. Cette démonstration établit l'unité des sujets du roi de France, soumis à son pouvoir temporel.⁵³⁹

⁵³⁷ Célèbre exemple, Louis XVI lors du décès du prince demande : « *personne n'est donc père* » ; de Roi, il redevenait homme. Ou encore, la tentation de François I^{er} captif de Charles Quint qui souhaite jouer la supercherie d'abdiquer pour enlever de l'importance à sa capture.

⁵³⁸ Cela renvoie à ce passage de la Bible : « Est-il permis ou non, de payer le tribut à César ? Devons-nous payer, ou ne pas payer ? Jésus, connaissant leur hypocrisie, leur répondit : Pourquoi me tentez – vous ? Apportez-moi un denier, afin que je le voie. Ils en apportèrent un et Jésus leur demanda : De qui porte-t-il l'effigie et l'inscription ? De César, lui répondirent-ils. Alors il leur dit : Rendez à César ce qui est à César, et à Dieu ce qui est à Dieu. » Marc, 12, 13-17 ; voir aussi le même passage dans les *Évangiles de Luc* 20, 20-26 ; et de *Mathieu* 22, 15-22

⁵³⁹ DECOSTER Caroline, « La fiscalisation des aides féodales sous le règne de Philippe le Bel : une stratégie au service de la souveraineté royale », pp. 173-197, Contamine Philippe, Kerhervé Jean et

Philippe le Bel crée, par la sanction fiscale, les débuts d'une unité territoriale nationale. L'unité fiscale symbolise donc une unité territoriale. Ainsi, « *les populations n'opposent jamais leur appartenance à un pays d'états et leur appartenance à la France. « France », dans le langage courant, désigne [notamment] la partie nord du royaume, celle où l'on parle français* »⁵⁴⁰. La France devient un concept. Dans ce cadre, s'il y a bien le territoire concret avec sa frontière, il y a aussi un territoire immatériel, fruit de l'imagination, une limite conceptualisée et concrétisée par l'idée de la frontière naturelle.

Dans l'absolu, les provinces ne possèdent pas de similitudes déterminantes qui les auraient poussées naturellement à se rassembler et à s'unifier. Seul un principe supérieur peut être à l'origine de leur union. Richelieu répond, dans son *Testament*, que ce point d'unité se situe dans le roi⁵⁴¹. En effet, le pouvoir du roi, unifiant le peuple et le territoire, rétablit un équilibre dans l'ordre social. Une illustration de cet ordre se présente lors des États Généraux de 1614 lorsque Henri de Mesmes, lieutenant civil, affirme que les trois ordres viennent de la même mère patrie ; et que les gentilshommes outrés vont « *au Louvre se plaindre au roi « que les enfants de cordonniers les appellent frères* » »⁵⁴². Mais Louis XIII ne rompt pas l'alliance avec le peuple puisque « *depuis Charles VII, depuis les fameux États Généraux de 1439, le roi et le peuple étaient unis contre les Grands. Le renversement de cette alliance qui devait coûter son trône à Louis XVI pouvait dès 1614, causer un bouleversement aux conséquences imprévisibles* »⁵⁴³. L'unité du territoire apparaît bien comme la condition de l'union du royaume et du prélèvement obligatoire. Cela restant souvent un discours puisque dans la réalité, l'unité politique et territoriale demeure toujours une quête, comme l'unification fiscale d'ailleurs.

Rigaudière Albert (sous la direction de), *Monnaie, fiscalité et finances au temps de Philippe le Bel* (journée d'études du 14 mai 2004), Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 2007, p.186

⁵⁴⁰ ZINK Anne, *Pays ou circonscriptions, les collectivités territoriales dans la France du sud-ouest sous l'Ancien Régime*, Paris, Publication de la Sorbonne, 1957, p.303.

⁵⁴¹ Sur le testament de Richelieu : « Gloire du roi et avantage du royaume seront bien les fruits de la paix, mais leur obtention n'en passe pas moins par la guerre. Ils comportent une distinction intéressante et intemporelle qui lui est unie, le royaume ou l'État, qui constituent comme les deux destinataires du testament écrit pour Louis XIII et, à travers sa personne, pour l'avantage du royaume qui s'incarne en elle », in HILDESHEIMER Françoise, « Guerre et paix selon Richelieu », pp.31-54, in Bely Lucien (sous la direction de), avec le concours de Richefort Isabelle, *L'Europe des traités de Westphalie, esprit de la diplomatie et diplomatie de l'esprit*, Paris, PUF, 2000, p.43.

⁵⁴² ERLANGER Philippe, *Richelieu*, Paris, Perrin, 1985, p.62.

⁵⁴³ *Ibid.*, p.63

B / Un pouvoir central de plus en plus présent

Sous couvert d'efficacité, le pouvoir central souhaite uniformiser de plus en plus l'organisation du territoire. Pour y arriver, l'État rappelle aux provinces les obligations et les devoirs qu'elles ont. Ce n'est que dans un second temps, lorsque le pouvoir central se sent suffisamment fort, que l'État centralise les décisions. L'efficacité de la gestion d'un territoire unifié apparaît comme la première justification du développement d'une administration étatique centralisatrice.

Dans ce cadre, une harmonisation s'opère par les différentes perceptions des impôts. C'est le cas des subdélégations, des sénéchaussées et des élus qui s'harmonisent dans leurs administrations et leurs rapports au pouvoir royal. Les premières se lient surtout à l'action des intendants alors que les sénéchaussées et les élus « *ont semblé jouer surtout un grand rôle dans l'encadrement des populations* »⁵⁴⁴.

Malgré cette volonté d'uniformisation étatique, les différences entre les provinces subsistent, le centralisme échoue dans sa volonté d'uniformisation totale du territoire. Ainsi, « *la concentration du pouvoir de décision dans la capitale [s'accommode] du maintien des États, dans certaines provinces, les [utilise] au XVII^e siècle comme relais de l'autorité politique royale* », explique Marie-Laure Legay, « *puis finit par les ériger au siècle suivant en relais de l'expansion administrative de l'État central* »⁵⁴⁵. L'auteur précise que le centralisme a pour vocation de centraliser les décisions et non d'uniformiser les provinces, en effet dit-elle : « *Rappelons, au demeurant, que centralisme n'est pas synonyme d'uniformisation* ». Néanmoins, sans viser l'uniformisation territoriale, les autorités cherchent surtout l'uniformisation du mode de fonctionnement, et celle-ci est au cœur du centralisme.

⁵⁴⁴ « Ce qui nous montre le rapprochement entre les subdélégations, sénéchaussées et élections, c'est l'importance de ces circonscriptions moyennes. Les subdélégations sont stables et conformes aux circonscriptions financières et fiscales dans le sud-ouest, là où les pays ont le plus de personnalité. Ailleurs, elles ne sont que l'aire d'activité d'un homme. Mais la sénéchaussée et la circonscription fiscale, pays ou élection, nous ont semblé jouer partout un grand rôle dans l'encadrement des populations. Pour pouvoir l'affirmer, pour juger à quel point le respect de leurs limites s'impose, il faut porter à un autre niveau d'étude des pays officiels et envisager les ressorts des grandes instances, celles qui regroupent ces pays moyens, leur composition et leur mode de fonctionnement sont, eux aussi, utiles pour comprendre la place des cadres institutionnels dans la définition des pays », in ZINK Anne, *Pays ou circonscriptions*, op.cit., p.69.

⁵⁴⁵ LEGAY Marie-Laure, *Les états provinciaux*, op.cit., p.129.

Ainsi, le centre parisien⁵⁴⁶ impose d'autant mieux sa domination et son pouvoir qu'il joue avec la pluralité des territoires⁵⁴⁷. Pourtant, cette vérité théorique n'est pas forcément vécue comme telle sur le terrain. D'où, sous la Révolution, la « *volonté de décentralisation des Girondins se [cristallise] dans leur haine contre Paris. Selon la commission populaire de Salut public de la Gironde, le 1^{er} juillet 1793, « la liberté est née à Romans [allusion à la naissance de la fédération] et non à Paris »* »⁵⁴⁸.

De ce fait, même s'il s'observe que les provinces gardent certaines particularités, il se constate aussi que les autorités cherchent une uniformisation impossible. Cette dernière demeure pourtant l'idéal, selon eux, pour gouverner un pays si diversifié.

Paragraphe 2 - Un État au cœur des territoires

En province, l'État se compose d'une multitude de représentants dont les intendants. Ils ont été institués pour une question d'ordre et de police, mais rapidement ils coordonnent aussi le prélèvement des taxes et deviennent les représentants directs du roi. Suivant sa personnalité et le réseau qu'il met en place, l'intendant devient un agent du développement local. L'autorité qu'il représente provient d'une conception théorique du fisc au service de l'autorité de l'État, mise en lumière dans des études postérieures à l'époque en question (A). À la lumière de cette conception, la logique dans laquelle l'intendant s'imbrique, fait de lui un véritable exécutant du budget et un authentique acteur de la fiscalité étatique (B).

⁵⁴⁶ Cette domination du centre sur la périphérie prend une forme géographique et économique indéniable jusqu'à l'époque actuelle. À titre d'exemple, « la région parisienne concentrait 21,9% des emplois en 1975 et 22,4 % en 2000. La différence peut nous sembler mince, elle n'est pourtant pas négligeable. La région a créé 26% des emplois supplémentaires engendrés au cours de cette période difficile, soit beaucoup plus que sa part dans la population dans la métropole », NOIN Daniel, *Le nouvel espace français*, Paris, Arman Colin, 2006, p.87.

⁵⁴⁷ Cette surpuissance du centre parisien est souvent une remarque formulée par les maires dans les années 70 contre les administrations centrales qui ne tiendraient pas, selon eux, suffisamment compte des « besoins locaux » : « Dans les réponses au questionnaire qui leur était adressé par le gouvernement en 1977, les maires dénoncent moins la tutelle préfectorale que les manifestations « d'autonomie exacerbée » des services techniques soucieux de manifester leur indépendance et leur pouvoir, souvent mal contrôlé par le Préfet. Ils reprochent aux services techniques, en particulier à l'équipement, aux monuments historiques, à l'éducation abusivement centraliste et perfectionniste, marquée par des réglementations nationales à prétention universelle, beaucoup trop rigoureuses et complexes, méditées et promulguées sans connaissance suffisante des besoins locaux », in PHILIPPONNEAU Michel, *La grande affaire, décentralisation et régionalisation*, préface de Gaston Defferre, Paris, Calmann-Lévy, 1981, p.81.

⁵⁴⁸ SOBOUL Albert, « De l'Ancien Régime à la Révolution, problème régional et réalités sociales », pp. 25-54, in Gras Christian et Livet Georges (publié par), *Régions et régionalismes en France*, Paris, PUF, 1977, p.44.

A / Le fisc au service de l'autorité de l'État

L'organisation territoriale et fiscale, aide à saisir le principe originaire de l'État et le fondement de son autorité. En effet, dans l'obligation de mettre en place une fiscalité stable pour asseoir les prérogatives de l'État, l'impôt devient une question centrale. Pour comprendre ce lien entre la naissance de l'État et la fiscalité, l'apport de Georg Jellinek sur la connaissance des mécanismes étatiques demeure important pour la pensée juridique. Jellinek perçoit bien ce lien entre la fiscalité et l'État lorsqu'il écrit :

L'histoire de l'activité administrative de l'État dans le domaine économique, nous enseigne qu'elle est issue de raisons fiscales et militaires. Ce sont tout d'abord, les moyens de communication qui ont été unis à l'armée et à la justice, puis à l'activité efficace de l'État. Aussi, dès le début du Moyen-âge, on considérait que l'État avait pour devoir de s'occuper des routes ; et aujourd'hui les institutions nouvelles des postes, des télégraphes et des chemins de fer servent de façon supérieure les intérêts militaires et judiciaires.⁵⁴⁹

Ainsi, d'un point de vue technique, l'État peut être oppressant. Paradoxalement, il recherche une reconnaissance permanente de l'ensemble de la société, comme l'explique à la même époque Raymond Carré de Malberg, n'oubliant pas que l'État avant d'être une élaboration technique demeure une construction humaine⁵⁵⁰. D'ailleurs Carré de Malberg définit l'État idéal dans cette force à produire de la coopération pour son dessein : « *On peut dire, à coup sûr, que plus un État trouve, auprès de ses membres, de collaborations dévouée et utile, plus il se rapproche du type de la perfection. L'État idéal est bien celui qui a le moins besoin d'user de puissance pour obtenir le concours de son peuple* »⁵⁵¹. C'est à ce

⁵⁴⁹ *L'État moderne et son droit, théorie générale de l'État*, première partie, Paris, éditions Panthéon Assa, 2005, p. 402.

⁵⁵⁰ Il ne faut pas oublier que l'État est aussi une construction humaine : « L'État ne se réduit pas à l'échafaudage ou à un engrenage de normes. Il n'est pas non plus la résultante de rapports de supériorité et de subordination qui ne s'établiraient entre les règles constitutives de son ordre juridique que pour des raisons tenant à la façon dont ces règles sont appelées, par leur nature même, à prendre successivement naissance. L'État est avant tout, une formation humaine : il est la résultante d'une organisation par l'effet unifiant de laquelle la collectivité de ses membres se trouve ramenée à une unité. Dans la définition dernière de l'État, l'élément à placer en première ligne, c'est donc son peuple et l'organisation par laquelle ce peuple se trouve étatisé », CARRE DE MALBERG Raymond, *Confrontation de la théorie de la formation du droit par degrés avec les idées et les institutions consacrées par le droit positif français relativement à sa formation* (1933), Paris, Dalloz, 2007, p. 167.

⁵⁵¹ *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris Dalloz (1^{er} éd : 1920 et 1922), 2004, p. VIII.

titre aussi qu'une communauté humaine se légitime en un État qui devient alors une autorité publique :

Un État, c'est donc avant tout une communauté humaine. L'État est une forme de groupement social. Ce qui caractérise cette sorte de communauté, c'est qu'elle est une collectivité publique, se superposant à tous les groupements particuliers, d'ordre domestique ou d'intérêt privé, ou même d'intérêt public local, qui peuvent exister entre ses membres.⁵⁵²

Cette explication signifie surtout que la raison fiscale d'un État reste la volonté d'une communauté d'individus. La fiscalité demeure un acte collectif. Lorsqu'elle apparaît comme un acte personnel au bénéfice de privilégiés, la raison de son existence se remet en cause. Tout le monde a le droit face à ceux qui bénéficient de privilèges, de réclamer les mêmes. Un sentiment d'injustice, une impression d'être dupé et une envie d'égalité se développent alors pour demander la limitation du pouvoir de l'État. La majorité flouée exige de diriger l'appareil d'État pour mettre fin à une fiscalité injuste. C'est pourquoi, le non-respect de l'équilibre⁵⁵³ des forces sociales sur le territoire débouche tôt ou tard sur une fracture qui devient possible, car le pouvoir politique et l'appareil d'État se séparent. Ainsi, comme l'explique G. Jellinek, « *l'existence d'un pouvoir politique se manifeste tout d'abord par l'existence d'un organe indépendant chargé d'exercer ce pouvoir. Une organisation propre et la participation au pouvoir, qui s'y rattache, tel est le premier caractère qui distingue l'État du groupe non étatique* »⁵⁵⁴.

Une force politique a la capacité de diriger un État lorsqu'elle possède l'indépendance nécessaire à sa direction. Cette force de direction n'aura le droit de faire lever l'impôt que parce qu'elle dirige l'État légitime. L'unification du pouvoir par la fiscalité devient alors primordiale. « *L'unité de l'État est aujourd'hui du reste la condition la plus importante, le principe vraiment fondamental de toute organisation politique, mais il ne faut pas, comme s'il s'agissait d'un dogme de droit naturel, d'un concept nécessaire, le transporter*

⁵⁵² *Ibid.*, p.2.

⁵⁵³ « Juridiquement, cela ne veut pas dire autre chose que ceci : qu'il est membre d'un collège dont la volonté est la volonté du peuple, que sa volonté doit donc être considérée exclusivement comme courant à former la volonté du peuple. En même temps disparaissent les phénomènes qui caractérisent l'État de classes ; la nécessité, pour l'établissement des impôts et des redevances, de l'approbation individuelle de toutes les personnes ou de tous les groupes à imposer, la révocation des députés, ou la limitation des mandats par les corps électoraux », JELLINEK Georg, *L'État moderne et son droit, théorie juridique de l'État*, deuxième partie, Paris, éditions Panthéon-ASSAS, LGDJ diffuseur, 2005, p.280

⁵⁵⁴ *Ibid.*, p.149.

indifféremment dans toutes les institutions politiques possibles »⁵⁵⁵. En effet, l'unification, et notamment par l'impôt, reste le propre de l'État, à la différence de chaque culture qui développe ses particularités locales. En France, l'unification à deux aspects importants :

- l'unification crée toujours l'idée d'un centre⁵⁵⁶,
- la France pense son unification comme un processus qui ne se termine jamais⁵⁵⁷.

Ces deux aspects de l'évolution de l'unification du pouvoir français sont parallèles à la construction et aux mutations de la raison fiscale⁵⁵⁸. Ils font que l'État, à travers l'impôt, cherche toujours l'unification et la construction d'un centre⁵⁵⁹. En revanche, ce qui unifie, n'est pas tant l'impôt en tant que tel, mais bien l'acte d'imposer et d'être reconnu comme digne légalement à imposer.

B / L'intendant, un agent d'État au service du budget.

Néanmoins, sans agent de l'État, il n'y a pas d'État. Les intendants, souvent premiers témoins d'une France qui décline après le Grand Siècle du roi soleil, ont dû appliquer un

⁵⁵⁵ JELLINEK Georg, *L'État moderne, deuxième partie, op.cit.*, p.235

⁵⁵⁶ Le centre est souvent lié au jacobinisme, mais va en réalité bien au-delà de cette image d'Épinal. Les Jacobins restent attachés à l'image du centralisme et de cette réunion de l'idée de centre et d'unification territoriale dans l'imagerie populaire : « Dès lors, ce qui prend le plus de poids dans l'image transmise à la postérité est leur volonté de recherche à tout prix de l'unité, y compris en utilisant les méthodes épuratoires et en excluant « *l'autre* » (politiquement ou physiquement), afin de sauver la République née de la Révolution désormais réservée aux seuls « *frères et amis* ». C'est avec cette recherche de l'unité qu'ils ont fini, *nolens volens*, par apparaître comme les adeptes de la « *centralisation* » politique et administrative », BIARD Michel, *Les lilliputiens de la décentralisation*, Paris, Champ vallon, 2007, p.333.

⁵⁵⁷ La déclaration des droits de l'Homme française et américaine montre des organisations politiques différentes comme le démontre Georg Jellinek, démontrant pourquoi les Français sont toujours en quête de leur unification : « En réalité, les déclarations des droits n'ont fait qu'exprimer, en des formules générales, une organisation politique. Les Américains proclament comme un « *patrimoine éternel* », commun à tous les peuples libres, les droits qu'ils possédaient déjà. Les Français eux, au contraire, veulent donner ce qu'ils n'ont pas encore, des institutions qui doivent correspondre aux principes généraux. C'est la différence entre la déclaration américaine et la déclaration française : en Amérique, les institutions positives précèdent la reconnaissance solennelle des droits individuels ; en France, ils la suivirent », JELLINEK Georg, *La déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, contribution à l'histoire du droit constitutionnel moderne*, Albert Fontemoing éditeur, 1902, p.90-91.

⁵⁵⁸ Ce parallélisme s'est vu par exemple dans « la loi du 28 décembre 1958 [qui] marque un progrès dans [la] fiscalité en posant le principe de l'unification de l'impôt sur le revenu, en réorganisant l'impôt sur les mutations à titre gratuit et en amorçant une transformation profonde du contentieux fiscal », BELTRAME Pierre, « L'apparition de l'impôt sur les sociétés et l'unification de l'impôt sur le revenu des personnes physiques », pp. 91-153, in Isaïa Henri et Spinoller Jacques, *Histoire du droit des finances publiques, les grandes étapes de l'évolution de la fiscalité d'État, textes à l'appui*, vol. II, Paris, Économica, 1987, p. 96.

⁵⁵⁹ Pourtant aujourd'hui, l'État possède de moins en moins d'actions véritablement centrales, même l'impôt commence à lui échapper dépendant de plus en plus du droit communautaire et d'accords internationaux pour lutter contre l'évasion et les paradis fiscaux.

système qu'ils n'approuvent pas toujours, mais qui les privilégie amplement. Souvent issus de grandes familles, les intendants restent des hommes libres⁵⁶⁰, mais ils deviennent les mains du roi par leur fonction.

L'intendant se définit ainsi comme un serviteur de l'État. Il représente le pouvoir royal dans toute sa dimension au niveau local. Il apparaît souvent comme le premier lien entre le pouvoir central, les milieux d'affaires et les Parlements. Ainsi, « *quelle que soit l'autorité dont émane la proposition, le roi demeure entièrement maître de la nomination de l'intendant et du contenu de la commission dont il investit et qu'il signe lui-même* »⁵⁶¹.

C'est donc naturellement, confronté à l'absolutisme du pouvoir royal et face à la montée de la critique du centralisme, que les notables prennent pour cible de leurs critiques les intendants. « *Le roi [Louis XVI] doit faire face à des difficultés administratives. Le courant régionaliste va dans le sens [de] l'opposition parlementaire (...). L'institution de l'intendance est critiquée de toutes parts et l'on réclame la décentralisation, le rétablissement d'États dotés de compétences administratives et financières, capables de décider au niveau de la province* »⁵⁶². Encore une fois, deux forces s'affrontent : les notables locaux contre les notables centraux. Conclusion, le peuple reste loin de tout cela.

L'intendant a une place centrale dans la mise en application de la politique de l'État. Il représente bien le lien direct entre le pouvoir central et la province. Les pouvoirs que lui attribue le roi demeurent très hétéroclites. Il a avant tout une mission de sécurité et de représentant de l'ordre. « *Le pouvoir de la « police » de l'intendant est important puisque ce mot à l'époque à un sens beaucoup plus vaste que de nos jours et renvoie à l'organisation politique et administrative* »⁵⁶³.

⁵⁶⁰ « L'intendant ne se plie aux règles encadrant ses instruments juridiques que dans la mesure où il l'accepte. Elles n'ont aucune valeur contraignante intrinsèque et rien ne l'oblige à les respecter. Tout au plus peut-on imaginer que le gouvernement le sanctionnerait s'il venait à transgresser certains principes communément admis et hérités de la tradition juridique de la monarchie, comme le respect de l'intérêt public, le principe de contradiction dans les procédures contentieuses ou celui de la consultation dans l'exercice du pouvoir d'ordonner », GLINEUR Cédric, *Genèse d'un droit administratif*, op.cit., p. 372.

⁵⁶¹ RIGAUDIÈRE Albert, *Introduction historique*, op.cit., p. 672.

⁵⁶² GISLAIN Geoffroy de, *Genèse d'un droit administratif*, op.cit., p. 155.

⁵⁶³ LOTTIN Alain et GUIGNET Philippe, *Histoire des provinces françaises du Nord (de Charles Quint à la Révolution française (1500-1789))*, Arras, Artois Presses Université, 2006, p. 218.

L'intendant apparaît sur tous les fronts, c'est pourquoi pour accomplir sa tâche, des subdélégués et de multiples employés de bureaux⁵⁶⁴ l'assistent. Ainsi, faut-il préciser que :

Outre ses pouvoirs considérables de justice et police, il avait une compétence excessivement étendue au point de vue fiscal, notamment en matière de contentieux et surtout de réparation des impôts : il fixait, en effet, le contingent de la taille de chaque paroisse, et, par ses commissaires, celui de chaque contribuable dans la paroisse : fonction qui exigeait une connaissance exacte de tous les fonds de terre, de leurs revenus et de leurs charges ; or la dîme était au nombre de ces charges, et, au cours de ses travaux, l'intendant était amené à accueillir de très utiles renseignements sur cette redevance ainsi que sur son taux et sa perception.⁵⁶⁵

Jusqu'à la fin de l'Ancien Régime, le roi utilise l'intendant. Ce dernier met notamment en place la réforme du vingtième⁵⁶⁶ alors que les Parlements se révoltent contre cette mesure : agents de l'État, ils ont souvent prévenu du danger des inégalités.

Section 2 - Un État fiscaliste unificateur

Pressés par une fiscalité royale de plus en plus lourde, soumis aux pratiques des prélèvements de la ferme, fatigués des privilèges accordés à l'aristocratie, les hommes et les femmes de 1789, dans une France essentiellement rurale, ont une forte envie que tout ce qu'ils subissent s'arrête. Leurs premières demandes se cristallisent dans l'égalité fiscale et l'élaboration de droits fondamentaux, mais aussi dans la limitation de l'absolutisme royal et la disparition des privilèges. Animée des idées des Lumières et des économistes du XVIII^e siècle, la société de 1789 va neutraliser et unifier le territoire avec la création des

⁵⁶⁴ «Les intendants des finances, comme le contrôleur général, étaient eux aussi à la tête d'une structure complexe ; ils possédaient en effet « *des bureaux nombreux et importants qu'ils administraient à leur gré* », si bien que les offices à la tête desquels ils se trouvaient ont été décrits comme « *des petits ministères, peuplés de commis, de scribes au moins aussi nombreux que ceux relevant directement du ministre* ». À la différence du contrôleur général, qui exerçait sa charge pourvu d'une commission, les intendants étaient propriétaires de l'office. Cette position institutionnelle différente explique la facilité avec laquelle le premier pouvait être destitué, soit à cause de désaccords avec d'autres membres du ministère, soit pour apaiser l'opposition des Parlements et les cours souveraines manifestaient de plus en plus au cours du XVIII^e siècle vis-à-vis de l'agressivité de ce ministère», ALIMENTO Antonella, *Réformes fiscales, op.cit.*, p. 35.

⁵⁶⁵ « L'intendant a été chargé pendant longtemps, comme dans toutes les autres provinces de l'intérieur du royaume, de l'administration des vingtièmes ; cette administration a été abandonnée aux Chambres des comptes qui répartissent les autres impôts ; l'abonnement est un don particulier dont on ignore les motifs ; il prive le roi du produit légitime d'une imposition qui doit être réelle », THULLIER Guy, « La réforme des vingtièmes en 1770 », pp. 531-545, *Études et Documents*, Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 1993, p. 544.

⁵⁶⁶ MARION Henri, *La dîme ecclésiastique en France au XVIII^e siècle et sa suppression*, Genève, Stakine- Megariotis reprints, 1974 (1912), p. I.

départements. Mais avant d'en arriver à cette échéance, il y a eu une lente évolution du territoire qui passe de la province seigneuriale aux départements neutralisés et républicains (§ 1). La Révolution pose et débat à nouveau sur la question du centralisme, mais au final c'est son renforcement qui se réalise (§ 2)

Paragraphe 1 - De la province au département

Réunir les citoyens français en 1789, c'est unir et neutraliser le territoire et faire en sorte que chacun d'eux ait les mêmes droits d'un point à un autre. Avant les événements révolutionnaires, le roi unifiait les provinces à travers son pouvoir et sa symbolique (A), après, le territoire doit représenter un pouvoir égalitaire. Le département, espace neutre, apparaît comme une solution originale (B).

A / Un roi souverain unifiant les provinces

Le centralisme crée un lien entre le pouvoir politique, l'impôt et l'appareil d'État. Dans cette mesure, il se résume dans un acte : celui d'imposer, voire de contraindre. Cet acte violent dénote la puissance du monarque à faire valoir son rang et faire reconnaître sa légitimité. En effet, la fiscalité ne se résume pas à une histoire d'argent, mais à une histoire de pouvoir. L'important pour le pouvoir du roi reste que l'ensemble de la société reconnaisse sa légitimité. « *En bref, le pouvoir royal n'est ni fort, ni faible, mais plutôt, selon les cas, proche ou lointain. Le roi est encore chez lui à Saint-Martin de Tours, à Saint-Aubin d'Angers, et le comte de Toulouse affirme lui-même que Saint-Seurin est un honneur royal* »⁵⁶⁷. C'est pourquoi, en refusant aux seigneurs de pouvoir créer un impôt, le roi impose sa souveraineté. Le message étatique idéal apparaît ainsi très clair : le seul qui détermine, valide et fixe l'impôt, doit être le roi.

Le monarque s'affirme comme la seule autorité légitime capable de consentir à la levée de l'impôt. Il se présente aussi comme le défenseur de son peuple contre ceux qui le pillent. Il devient le garant de la paix sur son territoire. D'ailleurs, pour préserver la paix, la taille doit être levée, et seul le roi en détermine la légalité et le montant. Seulement, suffisait-il d'écrire

⁵⁶⁷ CONTAMINE Philippe, GUYOTJEANNIN Olivier, et LE JAN Régine, *Le Moyen-âge, le roi, l'Église, les grands, le peuple, 481-1514*, Paris, édition Seuil, 2002, p.145.

un édit, comme en 1439 avec Charles VII, pour que le principe s'applique ? En effet, la puissance royale face à celle des seigneurs n'a pas toujours été dominante. L'hérédité de la royauté s'impose lentement avec le temps. Au début, le roi est élu parmi les grands seigneurs. Ces derniers doivent accepter l'idée que l'un d'eux devienne une fonction supérieure à laquelle ils doivent tous se soumettre et servir. Ce n'est finalement que dans un second temps que les rois, par leur pratique du pouvoir, affirment leur souveraineté et leur hérédité :

L'élection (du roi) montre la faiblesse d'une autorité royale qui dépendait de la volonté des grands, mais elle a pour effet positif de rejeter la conception patrimoniale du pouvoir, le principe monarchique ne pouvant s'incarner qu'en la personne d'un seul titulaire et sans partage. Après les difficultés nées de la succession de Louis le Pieux, l'idée de l'unité du royaume a fait ainsi, modestement, sa réapparition au X^e siècle.⁵⁶⁸

L'autorité royale⁵⁶⁹ s'applique même sur des territoires que le roi ne possède pas directement en tant que seigneur, mais qui font partie du royaume de France. Cette étendue du pouvoir entraîne une distinction entre un pouvoir étatique, gestionnaire administratif d'un territoire et le pouvoir royal, représentant politique du royaume. Sans cette distinction, il ne peut pas y avoir d'unité territoriale du royaume et le développement d'une imposition commune à l'ensemble d'un pays composé de différentes provinces. Autant il semble possible d'être soumis à un État symbole d'un universel et réunissant différents territoires, autant il demeure improbable d'être soumis à un simple *Roi-seigneur* gestionnaire. La raison fiscale ne se présente pas seulement comme la justification de l'imposition, mais aussi et surtout comme l'implication de la fiscalité dans la logique politique générale du royaume. La fiscalité reste la façon d'avoir les moyens financiers d'agir pour l'État, dans la cohérence politique d'un pouvoir.

Le roi a d'abord des obligations de justice et de bienveillance envers la diversité du territoire ; il crée un lien si fort entre lui et son peuple qu'il peut y avoir l'impression d'une assimilation des deux. En effet, « *l'assimilation est si totale que, dans les civilisations archaïques au moins, on pense que ce qui affecte le roi affecte aussi le peuple et vice versa,*

⁵⁶⁸ GISLAIN Geoffroy de, *Histoire des institutions, 987-1789*, Paris, AUEALF, 1992, p.31

⁵⁶⁹ « Il passe dans les textes des coutumes rédigées et réformées des éléments qui sont comme les éclats de la politique royale à l'égard des justices seigneuriales que les ordonnances mettent en place. L'abaissement des droits de justice des seigneurs amorcé fin XV^e siècle se poursuit lentement jusqu'au XVIII^e siècle », GRINBERG Martine, *Écrire les coutumes, les droits seigneuriaux en France*, Paris, PUF, 2006, p.153

ou encore que celle-ci doit agir comme celui-là »⁵⁷⁰. Néanmoins, le lien ne s'arrête pas à la dichotomie le peuple / le roi dans la mesure où le roi est roi de droit divin. C'est bien un lien direct entre Dieu / le roi / le peuple⁵⁷¹ qui s'exprime dans la monarchie. La fiscalité ne deviendrait alors que le fil conducteur pour créer l'unité du ciel à la terre. Cette acceptation de la souveraineté s'inscrit jusque dans le corps de nos croyances passées⁵⁷² et trouve donc par elle-même sa limite face aux abus et au non-respect des fondements du royaume. Le lien se brise⁵⁷³. Dans ce cadre-là, ni l'État disparaît, ni la fiscalité ne s'arrête, mais l'autorité royale doit laisser sa place à la République.

En créant l'unité fiscale pour lier des territoires différents, le roi met en place le principe de la séparation du pouvoir politique et de l'appareil administratif d'État. Ce n'est que par l'existence de cette séparation que la royauté a pu être remplacée, car en la supprimant, c'est la direction politique qui part et non l'appareil d'État qui disparaît. En créant l'unité fiscale et territoriale, la royauté a créé les conditions de sa disparition.

La disparition de la royauté vient précisément de la fiscalité, manière courtoise de contester le pouvoir. En effet, il reste rare qu'un impôt soit populaire, dans la mesure où il concrétise un prélèvement. Le peuple le tolère plus qu'il ne l'accepte. Il s'en fait une raison puisqu'il faut le payer pour que l'État ait les moyens d'agir. Seulement, le payer ne veut pas dire en devenir les victimes, d'où les contestations. Néanmoins, les plus célèbres manifestations contre la fiscalité telles que les *Croquants*, la *guerre des sabotiers* ou encore les *Maillotins*, n'ont jamais coupé le peuple de la souveraineté royale, tout au plus ont-elles ébranlé les liens aux seigneurs. Ces contestations fiscales deviennent plus importantes durant le siècle de la Révolution française, et notamment avec la création du cinquantième :

⁵⁷⁰ ROUX Jean-Paul, *Le roi, mythes et symboles*, Fayard, 1995, p.55.

⁵⁷¹ « Le prince était aussi intimement lié au peuple qu'il était à Dieu ; ou plutôt, comme le peuple était matériellement plus accessible que Dieu, on percevait mieux les liens du souverain avec lui. Du peuple émanait le roi, sur le peuple rayonnait partout l'influence royale, et du peuple vers le roi convergeait tout ce qui était issu du royaume », *Ibid.*, p.266.

⁵⁷² « L'idée que le roi de France est d'une essence supérieure ne cesse d'ailleurs de se développer. L'ordonnance de Charles V, en 1347, précise que le roi est au-dessus des lois comme l'enfant royal est au-dessus de son âge. Non sans se référer aux rois bibliques, on fixe la majorité à quatorze ans (...) », *Ibid.*, p.253.

⁵⁷³ « La Révolution emporta le roi. Elle emporta aussi la noblesse. Elle emporta par là-même occasion la troisième force traditionnelle, la religion qui avait joué les nobles contre les rois, les rois contre les nobles, et qui avait essayé de dominer les uns et les autres sans comprendre ce qu'on avait si bien compris au cours des siècles, que Dieu et le roi étaient inséparables. La Révolution fit table rase du passé, arrachant les cœurs et les esprits, avec une foi et une fidélité, une des plus solides racines de l'homme », *Ibid.*, p.318

La déclaration du 5 juin 1725, qui créait la levée du cinquantième en nature tous les revenus pendant douze ans, ne fut pas mieux reçue. Le préambule de la déclaration énumère longuement toutes les causes qui obligent le roi à créer ce nouvel impôt et, qui, pour la plupart, remontaient à la fin du règne précédent. Elles n'étaient donc pas imputables au nouveau roi. En outre, la nouvelle taxe était essentiellement juste, car elle constituait un véritable impôt foncier établi sur tous sans distinction, clergé, noblesse, Tiers-État. Ce fut précisément la cause qui rendit les résistances générales.⁵⁷⁴

L'acceptation d'un impôt dépend bien du lien qu'il y a entre la structure du pouvoir et les rapports de forces entre les différents groupes de la société. Un impôt peut être juste, il n'en demeure pas pour autant accepté si les tenants de la structure politique ont tout intérêt à ce que l'impôt conserve son inégalité. La raison fiscale dépend plus de la subjectivité des groupes en présence que de la présentation objective que l'historien peut établir. Une opposition existe entre les intérêts des tenants du pouvoir et la population⁵⁷⁵. La fiscalité retraduit cette dialectique d'autant plus qu'il y a toujours la possibilité de faire face aux dépenses de l'État par l'emprunt, puis de justifier ces « *mesures en donnant pour raison que ces emprunts serviraient à rembourser les dépenses de la dernière guerre* »⁵⁷⁶. L'objectif de la fiscalité suit la structure politique de la société qui accepte la levée de l'impôt.

En résumé, dans un système où la levée de l'impôt est la ferme générale, le pouvoir se compose de paliers infranchissables alors que dans un système où le prélèvement s'établit par un ministère public, le pouvoir a pour origine le suffrage des citoyens. En effet, dans le premier système, le roi demande une somme que la ferme lui attribue⁵⁷⁷. La ferme prélève ensuite cette somme sur la population par un système de paliers, le plus grand prélève sur le plus petit, qui prélève ensuite sur un plus petit que lui, et ainsi de suite⁵⁷⁸. Ce système

⁵⁷⁴ GLASSON Ernest-Désiré, *Le Parlement de Paris, son rôle politique depuis le règne de Charles VII jusqu'à la révolution*, tome II, Genève, Slatkine-Megariotis reprints, 1974, p.75.

⁵⁷⁵ « Face à l'usage de la communauté se dresse le droit seigneurial dont le discours institue la pratique de l'échange comme règle, voire comme devoir, et en cela peut en modifier le sens », in GRINBERG Martine, *Ecrire les coutumes, les droits seigneuriaux en France*, Paris, PUF, 2006, p.19.

⁵⁷⁶ GLASSON Ernest-Désiré, *Le Parlement de Paris, op.cit.*, p.163.

⁵⁷⁷ Les taxes sur le vin en sont un exemple : « La connivence du roi est acquise : on connaît en effet les systèmes conjugués du bail à ferme des revenus fiscaux – de l'atelier monétaire à l'impôt sur la consommation du vin – et de la désignation pour chaque impôt, même levé en régie direct, d'un receveur particulier dont on attend à la fois qu'il escompte au roi une partie de la recette et qu'il assure à nouveau des fonds et des paiements de la trésorerie », in FAVIER Jean, « Où va l'histoire de l'impôt », *op.cit.*, p.394.

⁵⁷⁸ « On ne prend pas moins de risques avec les fermes fiscales et parafiscales dont sont friands les spéculateurs, gros et petits. Le système est simple : le prince ou la ville met aux enchères la perception d'un droit au produit incertain, celui qui l'emporte verse – en une ou plusieurs fois – le prix de son enchère, et il lève à son seul profit ce qui est l'objet du bail », in FAVIER Jean, *De l'or et des*

protège le roi un temps, mais expose les fermiers à la colère populaire. Dans la mesure où la royauté s'identifie à ce système fiscal et qu'elle n'arrive pas à le réformer, la monarchie absolue va être honnie. En effet, à travers le système des fermes, la monarchie n'arrive pas à faire correspondre les sommes qu'elle encaisse et les sommes que les fermes prélèvent. La royauté ne peut pas résister à la fin du système fiscal, elle disparaît avec lui.

B / La neutralisation départementale du territoire fiscal

Très rapidement dans les premiers jours des États Généraux de 1789, le peuple toujours confiant au roi et lui attribuant une volonté de réforme, les questions de la Constitution et des privilèges voient le jour. Ainsi, « *la nation, représentée par les États Généraux, donnera au royaume une constitution décentralisatrice et libérale, assurant à jamais les droits naturels des individus* »⁵⁷⁹ ; et au cours de la nuit du 4 août 1789, est votée la fin des privilèges, et par là même la fin d'un système. Seulement, « *en mettant fin aux privilèges territoriaux, [cette nuit] préparait la voie à une nouvelle organisation de l'espace national* »⁵⁸⁰. Un espace où l'on souhaite un citoyen traité à égalité quel que soit le lieu où il habite. Il devient impératif de neutraliser le territoire et de redessiner les contours des *provinces* qui seront rebaptisées : les départements. En effet, « *le terme de département, du latin « partager » a été choisi pour exprimer la neutralité de la nouvelle division qui voulait couper les liens avec le passé* »⁵⁸¹. Cette rapidité des événements reste sûrement la cause pour laquelle certains auteurs voient en la Révolution française une succession d'actes improvisés⁵⁸², là où d'autres au contraire y voient des actions réfléchies et mûries comme justement la construction des départements. En effet, les événements historiques de par leur précipitation peuvent paraître improvisés, mais ils accumulent tant d'années passées à imaginer, réfléchir et concevoir dans le silence que souvent la précipitation caractérise une révélation, puis un accomplissement et enfin tout simplement une libération :

épices, naissance de l'homme d'affaires au Moyen-âge, Paris, Pluriel Histoire / Librairie Arthème fayard, 1987, p.296.

⁵⁷⁹ FURET François et RICHET Denis, *La Révolution française*, op.cit., p. 70.

⁵⁸⁰ BURDEAU François, *Histoire de l'administration*, op.cit., p. 50.

⁵⁸¹ VERPEAUX Michel, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, PUF, 2005, p. 5.

⁵⁸² « L'absence de toute politique financière suscite la multiplication des mesures incohérentes, prises au jour le jour, telle que la vente des biens nationaux, celle des cloches et de l'argenterie des églises ou encore celle du mobilier de la couronne, les réquisitions de denrées, la saisi de l'or non-déclaré et surtout le recourt à l'emprunt forcé auprès des riches », KURGANSKY Alexandre, « Les fondements du régime actuel des droits d'enregistrement », pp.389-460, in Isaia Henri et Spinoller Jacques, *Histoire du droit des finances publiques, les grandes étapes de l'évolution de la fiscalité d'État, textes à l'appui*, vol. II, Paris, Economica, 1987, p. 390.

La nouvelle division administrative de la France en départements n'a pas été, comme on l'a écrit souvent, une œuvre arbitraire et hâtive, sans fondement historique. Elle apparaît au contraire comme un compromis habile entre les nécessités d'une administration moderne et les données de la géographie et de l'histoire : elle a beaucoup plus qu'on ne le dit généralement, respecté les particularités.⁵⁸³

C'est par la loi du 14 décembre 1789 que les députés créent les départements. Ils arrêtent la liste par la loi du 26 février 1790. Cette dernière se caractérise par une recherche de neutralité dans le découpage départemental et le choix de leurs noms liés à la géographie⁵⁸⁴. Néanmoins, le décret du 22 décembre 1789 indique dans l'article 2 que « *c'est en revanche sous l'autorité de l'inspection du roi, comme chef suprême de la nation et de l'administration générale du royaume* », que les départements sont chargés de « *toutes les parties de cette administration* »⁵⁸⁵. De plus, l'article 2 amène une précision sur cette création des départements, et notamment sur l'extension possible de ses compétences attachées aux obligations de la nation. En effet, « *Si l'article 2 énumère dix objets (police des mendiants et vagabonds, gestion des établissements publics, entretien du domaine public, travaux publics, etc.), l'instruction du 8 janvier prend soin de préciser que cette liste ne saurait être limitative s'agissant, non de l'administration des affaires locales – réservée aux communes – mais l'administration de la nation* »⁵⁸⁶. Le département est bien à l'origine un outil du pouvoir de l'État central. Le projet de la départementalisation de la France concrétise une œuvre pensée et contrebalancée entre plusieurs projets différents. Une discussion s'engage à l'intérieur de la Constituante qui « *[tient] compte à la fois des projets Sieyès et de ceux de Thouret, qui [veulent] créer 80 départements environ, d'étendue à peu près égale, en même temps que les conseils de Mirabeau, qui [demande] qu'on [respecte] autant que possible les anciennes limites* »⁵⁸⁷.

Cette réalisation des départements fonde véritablement un nouveau système. À ce titre, bien des opposants aux événements qui arrivent en France le comprennent. Par exemple, « *les*

⁵⁸³ SOBOUL Albert, *Comprendre la Révolution, problèmes politiques de la Révolution française*, Paris, Maspero, 1981, p. 227.

⁵⁸⁴ « La loi du 26 février 1790 arrêtera la liste des départements à 83. Si la loi du 14 décembre 1789 est proche du projet défendu par Mirabeau, l'abstraction qui caractérisait le projet Thouret n'est pas absente de la création des départements. La recherche de la plus grande neutralité caractérise la réforme : d'une part, le terme même de département, en étant proche de l'étymologie latine, insiste sur l'idée de simple division du territoire, d'autre part le choix des noms des départements est purement géographique », FERSTENBERT Jacques, PRIET François et QUILICHINI Paule, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, 2009, p. 29.

⁵⁸⁵ BIGOT Grégoire, *L'administration française, politique, droit et société, 1789-1870*, tome 1, Paris, Lexis Nexis, 2010, p. 34

⁵⁸⁶ *Ibid.*, p. 34

⁵⁸⁷ GODECHOT Jacques, *Les institutions de la France, op.cit.*, p. 102.

députés à la cour des États du Cambrésis [baissent] définitivement les bras. Le 26 novembre, ils [envoient] leur lettre de démission, considérant « qu'aucune puissance humaine ne pourrait aujourd'hui faire revenir l'Assemblée nationale contre la disposition de son décret qui ordonne la division des provinces »⁵⁸⁸. Ainsi, les départements quadrillent le territoire national et deviennent le relais de la politique centrale. Il y a donc dans l'œuvre des départements une prise en compte de la double appartenance des Français à leur nation et à leur localité⁵⁸⁹.

Les départements ont respecté la limite des anciennes provinces tant que cela semble possible⁵⁹⁰. Ce compromis important, permet aux départements de résister à toutes les tentatives de retour en arrière⁵⁹¹. Les départements ont été pensés pour appliquer des politiques étatiques. Cette œuvre dépasse la Révolution dans le temps, se modifie et s'adapte avec les époques, laisse à penser à une œuvre inscrite dans la représentativité politique d'un État surdimensionné et de collectivités locales en recherche d'autonomie. La construction des départements apparaît comme un point de non-retour comme aurait dû l'être la fin des privilèges.

Paragraphe 2 - La Révolution, un point de non-retour

⁵⁸⁸ LEGAY Marie-Laure, *Les États provinciaux, op.cit.*, p. 509.

⁵⁸⁹ C'est sûrement cette prise en compte de la réalité qui fait que cette institution demeure encore de nos jours, malgré les critiques sur la pertinence de son territoire, un pilier de l'organisation de la France : « Je ne nie pas la patrie qui se veut une et réussit de l'être. Mais les éléments et acteurs rétifs de cette unité ne sont pas seulement les immigrants étrangers pris en compte, comme dans n'importe quel pays, par une sorte de melting pot ; ce sont aussi, et plus encore, les Français, diverses depuis qu'il a fallu tenir ensemble », BRAUDEL Fernand, *L'identité de la France*, Paris, Flammarion, 1990, p.35.

⁵⁹⁰ «En fait, la division départementale, qu'elle ait respecté les limites des anciennes provinces ou qu'elle ait regroupé des pays voisins « unis par les rapports d'affaires, par une conformité du langage et des mœurs » (Targot 10 novembre 1789, AN) apparaît comme un compromis entre l'exigence de rationalité du siècle et l'esprit conservateur hérité de la monarchie d'une part, de l'autre le traditionalisme inconscient des Constituants naturellement portés à respecter les impératifs géographiques, les traditions historiques, les liens économiques, les habitudes et les usages », SOBOUL Albert, « De l'Ancien Régime à la Révolution, problème régional et réalités sociales », pp. 25-54, in Gras Christian et Livet Georges (publié par), *Régions et régionalismes en France*, Paris, PUF, 1977, p. 38.

⁵⁹¹ La loi départementale du 10 août 1871 fait du département une collectivité locale décentralisée et charge les préfets de l'instruction des dossiers départementaux avant le conseil. Cette tutelle qui marque l'origine du département est levée par la loi de décentralisation de 1982 : «La loi départementale du 10 août 1871 modifie en quelques points l'articulation générale des compétences et des pouvoirs entre le préfet et le Conseil général : l'article 3 de la loi charge en effet le préfet (« représentant du pouvoir exécutif ») de « l'instruction préalable des affaires qui intéressent le département ainsi que l'exécution des décisions du Conseil général et de la commission départementale » », ALBERTINI Jean-Benoît, *Contribution à une théorie, op.cit.*, p. 44.

Le cri du peuple envers le roi n'ayant pas été entendu, la nation dans un élan commun s'unit pour réformer un système fiscal que personne à la tête de l'État n'arrive à rendre équitable. Par cet acte de révolution, les Constituants vont plus loin que la réforme attendue de changements fiscaux, ils bouleversent l'ensemble de la société et atteignent un point de non-retour. Il ne semble plus possible de regarder en arrière, ils souhaitent faire table rase du passé. Pourtant, la question du centralisme reste toujours d'actualité sous la Révolution et annonce le débat sur la décentralisation (A), à un point tel que malgré la neutralisation du territoire avec le département et l'élaboration d'une gestion décentralisée de la jeune République, le centralisme s'impose à nouveau (B).

A / Le diapason politique de la centralisation à la décentralisation

Le manichéisme caractérise les révolutions. Le débat, pourtant fortement complexe, se résume en deux camps opposés : les centralistes et les décentralisateurs, il faut entendre les Montagnards et les Girondins. Opposition réelle, elle ne se cristallise pas toujours sur ce que le grand public connaît. Néanmoins, dans le cadre de l'étude de la fiscalité d'un État décentralisé, il est important de revenir sur cette opposition autant mythique que concrète. Ainsi, il semble notable que les Girondins qui voient le tour violent que prend la Révolution, demandent la possibilité qu'elle soit plus tempérée puisque l'enjeu ne se résume pas à l'installation d'une révolution permanente, mais dans la mise en place de nouvelles institutions pour la France. Les Girondins veulent gouverner avec l'ensemble des départements pour lutter contre la domination de Paris. Les Montagnards s'opposent à cette position et revendiquent la poursuite de la Révolution. Ils prennent Paris comme exemple à imiter. Ainsi, « *les Girondins se battent contre les institutions révolutionnaires, et la Montagne contre la Constitution* »⁵⁹².

Robespierre dénonce le fédéralisme des Girondins, mais aussi la contre-révolution qui vient de l'intérieur. Il insinue notamment que « *le faux révolutionnaire est peut-être plus souvent en deçà qu'au-delà de la révolution. Il est modéré, il est fou de patriotisme, selon les circonstances* »⁵⁹³. Les deux argumentaires s'affrontent. Les Girondins deviennent très vite aux regards de leurs accusateurs de dangereux dissidents à supprimer. Pourtant, ils disent simplement comme Buzot, leur crainte de cette domination du centre parisien sur le reste de

⁵⁹² BOROUMAND Ladan, « Les Girondins et l'idée de République », pp.233-264, in Furet François et Ozouf Mona, *La Gironde et les Girondins*, Paris, Payot, 1991, p.241.

⁵⁹³ Discours du 18 pluviôse an II (7 février 1794), pp. 120-129, in GARAUDY Roger, *Les orateurs de la Révolution française*, Paris, Larousse, 1989, p. 124.

la France, et « *c'est bien le despotisme de la capitale absolue* »⁵⁹⁴ qui est combattu. Mais comment combattre la capitale ? Mais surtout, comment dire que le cœur de la nation peut devenir un despotisme ? L'horreur de la contre-révolution pointe son nez. Le fédéralisme, avec le retour des privilèges et des Parlements de provinces, utiliserait les membres de l'Assemblée nationale pour revenir au pouvoir. Inacceptable pour Robespierre et le groupe de la Montagne pour qui les Girondins symbolisent ce danger. D'où, « *selon cette tradition, l'unité et l'indivisibilité de la République auraient été des valeurs incarnées par les seuls Jacobins, érigés en patriotes ardents, gardiens de l'unité au fort des périls et défenseurs de l'État comme unique centre de la légitimité nationale* »⁵⁹⁵. Aussi simplificatrice et duale que soit cette histoire, même en rectifiant les vérités d'un côté comme de l'autre, cette opposition Jacobin/Girondin travaille dans le débat français sur la décentralisation et la conception du pouvoir.

Suite à cet épisode, la France met en place une organisation à la fois centralisée et départementalisée, c'est-à-dire où les départements deviennent le relais de la politique centralisatrice. Ainsi à titre d'illustration, « *la loi du 14 frimaire interdisait (...) aux comités d'établir des taxes sans l'approbation de la Convention. Le comité de Salut public définissait ainsi leur rôle : « vous êtes les mains du corps politique, dont la Convention est la tête »* »⁵⁹⁶. Cette conception, loin d'être révolutionnaire, s'inscrit dans la tradition millénaire d'unification par le centre du territoire français. Même si certains députés peuvent se réjouir de la départementalisation de la France, elle se fait toujours sous contrôle, et dans l'objectif de conserver l'unité territoriale. Le territoire avec les départements se découpe de façon identique, s'administre de façon uniforme et ne laisse que peu de place à l'initiative. Cette dernière est réservée à la tête dirigeante. Mais, faut-il pour autant confondre le centralisme de l'époque actuelle et le centralisme jacobin ? En effet, la centralisation jacobine manifeste sa vigueur par « *la mise à l'écart du recrutement électif, l'établissement de liens effectifs de subordination, la confiscation de la décision par les pouvoirs centraux (...). C'est alors d'ailleurs que le mot : centralisme apparaît, pour qualifier tout cet effort de surveillance et de*

⁵⁹⁴ « Certes le centre représenté par Paris, a son importance. Mais dans son projet de garde départementale, Buzot inverse la relation : « ...Si l'unité, l'indivisibilité de la République est importante et nécessaire, c'est pour Paris essentiellement, c'est la source et le garant de sa richesse et de sa splendeur ». Ce que Buzot reproche à Paris, c'est d'abuser de ce rayonnement : c'est le despotisme de la capitale absolue », CORNU Laurence, « Fédéralisme ! Et pourquoi ? », pp. 265-289, in Furet François et Ozouf Mona, *La Gironde et les Girondins*, 1991, Paris, Payot, p. 276.

⁵⁹⁵ DORIGNY MARCEL, « Fédéralisme girondin et centralisme montagnard : la mort d'une double légende », pp. 305-314, in Pertué Michel, *L'administration territoriale de la France (1750-1950)*, Actes du colloque d'Orléans, 30 septembre, 1^{er} et 2 octobre 1993, Orléans, Presses Universitaires d'Orléans, 1998, p.241.

⁵⁹⁶ GODECHOT Jacques, *Les institutions de la France, op.cit.*, p. 331.

contrôle ainsi que cette tendance à une concentration croissante des responsabilités »⁵⁹⁷. Visiblement, des points communs rapprochent le centralisme contemporain du centralisme jacobin, puisque la spécificité de l'un comme de l'autre se résume dans une différence de degré, et non de nature.

Les Girondins, accusés de fédéralisme, sont condamnés. Pourtant, il n'y a jamais eu chez les Girondins de volonté de construire une République fédérative. Au contraire, les Girondins, dès la première heure, ont axé la reconstruction du pays vers la départementalisation. Le département devient la forme la plus simple pour combiner dans une même structure l'appartenance locale et l'appartenance nationale. S'il y a une accusation contre les Girondins, ce devrait être celle de la départementalisation⁵⁹⁸. En effet, il y a la volonté par ce mécanisme de diminuer l'influence parisienne. Néanmoins, le Salut public va quand même donner le tempo : un seul lieu de décision et de délibération non partagé. Cette attitude qui peut satisfaire lorsque des réformes jugées nécessaires au pays n'arrivent pas à se mettre en place, devient vite contraire aux préceptes affichés par la démocratie républicaine française. Le centralisme devient alors antidémocratique. En ce sens, l'accusation sur la fiscalité indirecte d'être antidémocratique se révèle identique à celle portée au centralisme, parce qu'elles ne tiennent pas compte, ni l'une ni l'autre, de la pluralité.

En résumé, le centralisme dans sa définition, même en s'écartant de l'héritage jacobin et même en établissant une distinction avec le processus d'uniformisation, appelle au final toujours à plus de concentration et donc de standardisation pour gérer l'ensemble national. Le centralisme apparaît d'ailleurs plus technique qu'idéologique, lié à l'idée de contrôle⁵⁹⁹. En conclusion, la séparation politique ne se situe pas entre décentraliser et centraliser l'autorité suivant la capitale et les départements, mais plutôt entre faire ou ne pas faire participer la société civile à l'exercice du pouvoir, aux décisions et aux délibérations.

⁵⁹⁷ BURDEAU François, *Histoire de l'administration, op.cit.*, p. 62.

⁵⁹⁸ « Le prétendu fédéralisme Girondin ne fut en fait qu'un « *départementalisme* », outré parfois, mais sans idée de démembrement véritable. Les textes émanant des Girondins, en 1792-1793, ne comportent aucun projet de former un État de type américain. À examiner les procès-verbaux des séances des commissions girondines créées dans les départements après le 31 mai 1793, ainsi celles du Calvados, de la Gironde ou du Gard, on ne trouve aucun plan de fédéralisme », SOBOUL Albert, « De l'Ancien régime à la révolution... », *op.cit.*, p. 43.

⁵⁹⁹ L'uniformité se rapproche automatiquement du conformisme, rendre conforme à une règle commune, identique. Il est possible de citer cette réflexion de NORTH Douglas, *Les processus du développement économique*, Paris, Éditions d'Organisation, 2005, p.66 : « Le conformisme peut être coûteux dans un monde d'incertitude. Sur une longue période, il produit stagnation et décadence puisque les humains sont sans cesse confrontés à de nombreux défis dans un monde non ergodique qui requiert une création institutionnelle innovante, personne ne pouvant savoir quel est le bon chemin vers la survie ».

B / Le rétablissement révolutionnaire du centralisme

En cette toute fin du XVIII^e siècle, la volonté d'ordre finit par triompher. Le pouvoir va vite être donné à un seul homme (ou un seul groupe)⁶⁰⁰, et le peuple oublie la place revendiquée d'être au cœur de l'appareil décisionnel. L'heure ne semble plus au partage du pouvoir, mais de la fermeté. D'où cette déclaration de Robespierre : « *nous avons, j'ose dire, sauvé la République* »⁶⁰¹ après le coup de force du 2 juin 1793. Il précise alors « *l'ouvrage du peuple seul, dont l'attitude majestueuse... a détruit en un jour toutes les calomnies* »⁶⁰². Il pense être dans son droit et qu'avec le Salut public l'ordre va revenir. Au contraire, la puissance centralisatrice qui se présente comme la sauvegarde de l'ordre public, se perçoit comme le désordre, avec la mise en place de la loi des suspects.

Avant les Montagnards, les Girondins ont cru que mener la guerre en Europe aurait permis de rétablir un équilibre dans la nation. Là aussi, « *cette guerre est créée d'une manœuvre de politique intérieure* »⁶⁰³. En effet, la politique intérieure guide l'attitude des Girondins. Elle dirige aussi la position de la Montagne lorsqu'elle déclare la guerre à l'intérieur du pays contre les « *traîtres* ». L'ennemi, pour eux, est entré parmi la population et les révolutionnaires. « *Les Girondins vaincus, s'établit la centralisation jacobine. Ce régime de démocratie autoritaire s'atténua sous le Directoire, mais l'administration départementale et municipale fut soumise au contrôle d'un commissaire du Directoire qui annonçait le préfet* »⁶⁰⁴. Seule la centralisation pouvait ramener l'ordre, du moins c'est ce qui se pense majoritairement à l'époque⁶⁰⁵.

Avec l'arrivée de Sieyès, la logique de la centralisation s'accroît. « *L'administration vise au triomphe de l'esprit national sur les prétentions locales. Il fallait, suivant un membre du comité de construction, renouveler ce peuple morne, changer les hommes, changer les choses, changer les mots et ramener les vrais principes. Le Territoire forme le socle minéral*

⁶⁰⁰ « Le problème de l'État révolutionnaire et de son orientation se posa dès le début d'août 1793 : dictature des masses populaires ou dictature centralisée ? Émanation de la convention, seule détentrice de la souveraineté nationale, en vertu des principes de la démocratie représentative, le comité de Salut public entendait être obéi, cependant que les militants sectionnaires prétendaient être suivis », SOBOUL Albert, *Comprendre la révolution, Comprendre la Révolution, op.cit.*, p. 96.

⁶⁰¹ WALTER Gérard, *Maximilien de Robespierre*, Paris, Gallimard, 1989, p. 400.

⁶⁰² *Ibid.*, p. 400.

⁶⁰³ BACZKO Bronislaw, « Les Girondins en thermidor », pp. 47-72, in Furet François et Ozouf Mona, *La Gironde et les Girondins*, Paris, Payot, 1991, p. 202.

⁶⁰⁴ TULARD Jean, FAYARD Jean-François, FIERRO, *Histoire et dictionnaire de la Révolution française, op.cit.*, p. 269.

⁶⁰⁵ « (...) les deux groupes [Jacobin/Girondin] s'opposèrent sur le rôle que devait jouer Paris et surtout sa commune contrôlée par les militants sectionnaires, non sur l'existence d'un centre unique du pouvoir républicain. La souveraineté de la nation ne pouvait être divisée en unités séparées du « Grand Tout » », DORIGNY Marcel, « Fédéralisme girondin... », *op.cit.*, p. 314.

*de l'identité nationale régénérée »*⁶⁰⁶. Le centre doit devenir le principe de l'ordre retrouvé, un exemple à donner à la nation entière qui doit paraître dans chaque localité comme un calque du centre et de l'ordre national. Dans l'esprit de l'administration, puis des Français, le centre finit par toujours être mieux que la périphérie. Il demeure toujours plus digne d'être au centre de la nation, dans le cœur de l'exemplarité, que dans les provinces où il y a toujours des risques de trahisons ou de séparations avec la nation déclarée une et indivisible.

La guerre menée en Europe démontre surtout que le pouvoir financier se situe bien dans les mains du pouvoir exécutif et non législatif⁶⁰⁷. Il faut prendre des décisions et l'argent fait cruellement défaut. En effet, l'erreur qui a été commise semble avoir cru que « *la liberté économique suffirait à rétablir l'abondance quand seule la sévère réglementation eut été en mesure de répartir une production insuffisante* »⁶⁰⁸. Le peuple en appelle de plus en plus au rétablissement de l'ordre, et qui mieux que l'armée symbolise l'ordre :

Le rétablissement d'un ordre devenu urgent a été la première tâche du Consulat, à la fin de l'année 1799. C'est alors qu'une administration a été mise en place : au sommet un ministère des finances (qui centralise les recettes), un ministère du Trésor qui organise les dépenses.⁶⁰⁹

Tout cela a eu un premier résultat : l'ordre se rétablit peu à peu, même si la guerre contre l'Europe ne fait que commencer avec l'arrivée de Bonaparte au pouvoir. Le centralisme devient plus important. Les droits des localités s'estompent, l'heure est à l'unité du pays contre les coalitions européennes. L'autre conséquence directe se manifeste dans la mise en place d'une administration uniforme sur l'ensemble du territoire⁶¹⁰, et surtout « *de multiples dispositions particulières, en confirmant ou renforçant les prérogatives de l'Administration dans ses rapports avec les citoyens, [qui] affermissent sa prééminence et ouvrent le champ aux manifestations de sa puissance* »⁶¹¹. L'administration prend donc le pas sur le citoyen. Le peuple se retrouve par voie de conséquence, exclu de la définition même

⁶⁰⁶ AZIMI Vida, « La nation contre... », *op.cit.*, p. 365.

⁶⁰⁷ « Même après la chute de la monarchie, le financement de la guerre reste un point litigieux dans la répartition des compétences entre le législatif et l'exécutif (...) Le financement de la guerre apparaît donc comme un excellent révélateur de la construction entre la préférence avouée pour le pouvoir législatif identifié au peuple et l'idée que le pouvoir, quoi qu'on en dise, se trouve dans l'exécutif », BRUSCHI Christian, « Le financement de la guerre dans les discours révolutionnaires », pp. 309-334, in SERVET Jean-Michel, *Idées économiques sous la Révolution 1789-1794*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 1979, p. 313-314 et 315.

⁶⁰⁸ GODECHOT Jacques, *Les institutions de la France*, *op.cit.*, p. 418

⁶⁰⁹ BRAUDEL Fernand, *L'identité de la France*, *op.cit.*, p. 1057.

⁶¹⁰ « Finalement, les plus grandes nouveautés introduites alors touchent la fonction publique et concernent l'adoption d'un régime administratif uniforme sur tout le territoire de la République. Si ce genre de réformes put aboutir, ainsi que d'autres auxquelles avait songé la monarchie, c'est que la révolution politique et sociale volatilisa les résistances qui, longtemps, les avaient contrariées », BURDEAU François, *Histoire de l'administration*, *op.cit.*, p. 72.

⁶¹¹ *Ibid.*, p.92.

de l'État. Par conséquent, la centralisation devient la forme d'organisation normale de l'État. De ce fait, la décentralisation du pouvoir et le partage de la souveraineté avec le peuple ne peuvent devenir qu'un pouvoir dissident.

Ainsi, avant de pouvoir parler d'un État décentralisé avec une logique qui lui soit propre, il faut d'abord admettre que l'État central ne résume pas l'ensemble des formes d'État possibles, et que la division État unitaire / État fédéral aussi pertinente soit-elle, ne permet pas de comprendre la mise à l'écart de la sphère civile (ou citoyenne) de la définition de l'État⁶¹². Il faut surtout admettre que si l'administration a des pouvoirs exorbitants, la sphère civile aussi peut en posséder et que la définition complète de l'État aurait dû être : *une administration au service du peuple et avec le peuple pour l'organisation de son territoire*. Cette définition aurait sans nul doute posé de nouvelles bases à la raison fiscale dans l'organisation du territoire.

⁶¹² Il est possible de lire que les deux formes classiques d'État sont l'État unitaire et l'État fédéral, ce qui sera montré par la suite, est que : l'un comme l'autre sont des États centralisateurs. Pourtant, il est possible de lire dans BAZIADDY Sophie, *Systèmes fiscaux comparés*, Paris, Ellipses, 2010, p. 68: « La distinction fiscalité centrale/fiscalité locale permet de différencier deux formes d'organisation de l'État dans le monde : ce sont les États fédéraux et les États unitaires ».

CONCLUSION PREMIÈRE PARTIE

La délimitation d'un territoire ne présuppose pas forcément la naissance d'un État. Des circonstances particulières ont fait que des hommes ont sur un espace donné bâti ce qui deviendra la France. Rien ne semble sûr au début. La guerre et les rapports de force entre les seigneurs poussent à croire que ce territoire va être dominé par des forces venues d'ailleurs. Pourtant, à partir du X^e siècle, des hommes vont construire un royaume qui se dote au fil des siècles d'une structure hiérarchique, suffisamment puissante, pour contraindre à l'impôt, même s'il faut ensuite en négocier le montant.

La société du Moyen-âge dans un premier temps, puis celle de l'Ancien Régime et de la Révolution font écho aux temps plus modernes de ce rapport de force incessant entre la capitale et la province. Ce rapport dénote des logiques qu'il faut objectiver et décoder. Ainsi la volonté d'unifier un territoire et l'envie d'égalité et de liberté entre les citoyens ont mené à leur perte toutes les tentatives de centralisation absolue. Il y a donc une opposition constante entre centre et liberté.

La fiscalité apparaît comme un outil révélateur - témoin et fondateur - de ces confrontations entre les hommes du pouvoir autant dans les politiques fiscales que dans les politiques territoriales. La fiscalité naît facilement, mais se réforme difficilement. Bien plus que l'équité ou la rentabilité, l'État cherche à travers la fiscalité à favoriser le groupe qui détient le discours social et politique dominant représenté en son sommet. Avec la formation de centralismes locaux par le pouvoir central national, la décentralisation du pouvoir est mise de côté. La raison fiscale, c'est-à-dire l'étude de la logique politique des impôts se présente comme un argumentaire du pouvoir étatique qui prend corps, avec un peuple souvent absent et écarté volontairement des réformes et des institutions de l'État.

La raison fiscale de l'ancienne France permet d'appréhender le temps contemporain et les mutations actuelles liées à l'idée de pouvoir décentralisé. En effet, en comprenant la fondation du centre politique autour de la question fiscale, il a été possible de saisir les oppositions qui travaillent le cœur de la culture française. La naissance d'un État décentralisé demande une nouvelle considération du citoyen en l'intégrant aux institutions. Pour cette raison, le XIX^e et le début du XX^e siècle ont posé le débat de la concrétisation des principes de justice et de paix fiscales issus de la Révolution, acquis indispensables à la réflexion actuelle et à la restructuration profonde du territoire depuis la seconde moitié du XX^e siècle et début du XXI^e, partie qui retiendra plus l'attention de cette analyse.

Deuxième partie

La raison fiscale d'un État décentralisé contemporain

Le XIX^e, siècle des révolutions, a la réputation d'être une période d'inertie fiscale⁶¹³, il s'y constate surtout des affrontements sur la conception des impôts plus que la réalisation d'une véritable réforme, puisqu'il faut attendre 1914 et l'impôt sur le revenu pour avoir un premier changement d'envergure. Le débat oscille donc entre la répartition et la quotité, la proportionnalité et la progressivité, l'impôt sur le revenu ou sur des critères fixes, à la source ou à partir d'une déclaration. Malgré ces débats, un aspect reste relativement partagé : tout ce qui dévie du centre et toute expression locale semblent une menace sur l'indivisibilité de la nation. Face aux lourdeurs administratives qu'une telle organisation centralisatrice engendre, et bien que la place de la province demeure un débat depuis les Girondins, il faut attendre la seconde moitié du XX^e siècle pour voir les prémices d'un État décentralisé s'imposer. Des rapports parlementaires expriment alors que la décentralisation, loin d'être une menace, devient une nécessité pour une sphère publique complexe et imposante.

La raison fiscale d'un État décentralisé a pour première vocation l'égalité des citoyens face à l'impôt. Cette affirmation signifie surtout que la fiscalité, dans son organisation, résume l'expression de la participation des citoyens à l'économie et à la redistribution des moyens financiers. Il y a la constitution d'une politique économique décentralisée. S'organise alors une critique profonde de l'organisation centralisatrice, du principe de la compétitivité et de la neutralité fiscale (Titre 1).

Pour contrer cette concurrence perpétuelle et aliénante, un mode d'organisation basé sur la participation se généralise et appelle une transformation des impôts dont l'assiette fiscale s'étend à l'ensemble des revenus et où le prélèvement se réalise de plus en plus à la source. Au niveau local, l'objectif devient la mise en place d'une économie qui se déroule à des niveaux d'authenticité respectueux de la nature ; mais aussi qui intègre la sphère citoyenne aux institutions dirigeantes. Tout cela se mettrait bien sûr en place à travers une raison fiscale démocratique, c'est-à-dire une politique plus soucieuse de la redistribution et de l'utilisation des fonds fiscaux (Titre 2).

⁶¹³ « Le système fiscal français, tel qu'il a été mis en place dans les années 1790, a fait l'objet de critiques sévères de la part de plusieurs spécialistes, parce qu'il était demeuré inchangé pendant un siècle, sans que le législateur ne tente de le moderniser afin de mieux couvrir les besoins financiers de l'État, et sans qu'une première réforme en 1914-1917 n'apporte une solution efficace au problème (...) », LÉVY-LEBOYER Maurice, « Avant-propos », pp. V-IX, in Lévy-Leboyer Maurice, Lescure Michel et Plessis Alain (sous la direction de), *L'impôt en France aux XIX^e et XX^e siècles*, colloque des 2,3 et 4 mai 2001, Paris, Comité d'Histoire Économique et Financière de la France, 2006, p. V.

TITRE I

La politique économique décentralisée

L'histoire fiscale a permis de comprendre qu'il y a autant une relation d'opposition que de coopération entre l'État et les localités françaises. Malgré cela, l'État essaie de contrôler la décentralisation à travers différents mécanismes fiscaux. La façon la plus habile d'orienter les collectivités reste le budget. Les autorités étatiques cherchent à uniformiser les pratiques administratives au nom d'une unité nationale dite menacée d'éclatement. Le rapport Guichard en 1976 a donné le ton de ces réformes. Mais, ce déséquilibre savamment conservé par l'État n'insère pas la participation de la population, toujours crainte et mise à distance.

Dans les institutions, les politiques de participation voient difficilement jour. Elles laissent la place à des politiques dites de « *concertation* » où le citoyen, à défaut de pouvoir délibérer, essaie de faire entendre son opinion. Cela résulte de l'organisation de la décentralisation qui a favorisé le pouvoir des collectivités. Ces dernières cherchent une légitimité perdue dans la consultation d'une population qui se sent de plus en plus loin de celles-ci. En effet, la réforme démocratique liée à la mutation fiscale tarde à être réalisée. Pourtant, ces questions travaillent la France depuis le XIX^e siècle. Dans cette condition, la décentralisation, issue d'une critique de l'État central, donne naissance aux premiers projets de régionalisation. La décentralisation semble en recherche de politiques cohérentes (chapitre 1). Elle entre dans une logique de dotations, retardant toujours d'avantage la réforme de la fiscalité locale. Mais, pour comprendre cette difficulté à changer, il faut saisir les concepts économiques qui alimentent la théorie fiscale, puisque c'est sur ces conceptions que la loi se vote (chapitre 2).

Chapitre 1

Une décentralisation en recherche de cohérence

La légitimité fiscale se fonde sur l'unité du pays. Ainsi, quelles que soient les mesures fiscales votées, l'« *unité nationale* »⁶¹⁴ reste l'argumentaire prioritaire, y compris pour adopter des dispositions qui apparaissent contraires au bien de la population. Cela dénoterait-il que la désunion, la séparation et même la rupture seraient redoutées? En effet, l'unité territoriale justifie l'action politique, même si, n'étant plus autant menacée que dans le passé, elle ne semble plus être prioritaire dans les préoccupations de la population. En effet, bien au-delà de l'unité, la population cherche d'abord la justice sociale, c'est-à-dire améliorer son quotidien. Pour réaliser cette amélioration, il faut transformer la fiscalité, c'est-à-dire l'outil par lequel l'État peut rééquilibrer les relations sociales. La question reste donc entière : pour réaliser la justice fiscale, c'est-à-dire l'égalité face à l'impôt, l'État serait-il prêt à renoncer à son approche de la souveraineté, du partage du pouvoir et de la décision ? Car, de la même façon qu'il y a eu dans le passé des crises politiques et des renversements de régime, pourquoi ne risque-t-il pas face aux mutations économiques importantes du début du XXI^e siècle de se produire un renversement de l'appareil d'État lui-même? Jusqu'à aujourd'hui, c'est toujours le pouvoir politique qui tombe et l'État qui demeure⁶¹⁵, mais n'est-ce pas finalement aussi à l'État de changer en se décentralisant, c'est-à-dire en changeant son mode de fonctionnement ? Dans cette optique, il demeure perceptible que la décentralisation a toujours été suspecte ; que cela soit, la décentralisation territoriale entre la capitale et les provinces ; ou que cela soit, la décentralisation politique avec le partage des responsabilités entre les élus et les citoyens (section 1). Finalement, les pouvoirs politiques successifs cherchent toujours que la décentralisation soit contrôlée et surveillée par le centre étatique (Section 2).

⁶¹⁴ Elle n'est jamais totale, certains territoires ont des statuts à part comme l'Alsace, la Corse ou encore les DOM-TOM.

⁶¹⁵ Il est fait référence à Louis XIV : « Le même roi Louis XIV, qui n'a jamais dit : « *L'État, c'est moi* » a écrit : « *L'intérêt de l'État doit marcher le premier* » (1679), puis dit, sur son lit d'agonisant : « *Je m'en vais, mais l'État demeurera toujours* » », in BLUCHE François, *Louis XIV*, Paris, Fayard, 1986, p.900.

Section 1 – Une décentralisation suspecte

La décentralisation a toujours été suspectée de vouloir porter atteinte à l'unité nationale. Pourtant, à part quelques mouvements régionalistes extrémistes, aucune collectivité n'a proposé de quitter le giron de la nation française. En effet, vouloir une certaine autonomie locale semble suspect. Cette suspicion se perçoit durant tout le XIX^e siècle jusqu'aux débats qui animent aujourd'hui les prémises de l'État décentralisé. La fiscalité est toujours le moment d'un rapport de force social entre différents idéaux politiques. Tous ces affrontements se réalisent souvent à l'occasion d'événements historiques. La période post-Révolution française s'impose comme le temps des choix fiscaux et politiques qui se prolongent jusque dans nos temps présents (§ 1). Mais, ces choix temporels se réalisent dans un espace national clôturé, puisque l'État, confronté à l'économie ouverte, cherche à conserver les collectivités sous sa tutelle (§ 2).

Paragraphe 1 – Le temps des choix fiscaux et politiques

De l'aveu d'un grand nombre d'historiens⁶¹⁶, si au niveau fiscal la Révolution se présente comme une période de profonds bouleversements, il en va autrement du XIX^e siècle qui « *ne comporte pas, du moins à première vue, d'innovation spectaculaire* »⁶¹⁷. Les discussions et les confrontations politiques prennent le pas autant sur les décisions gouvernementales que sur les régimes mis en place. Ainsi, le XIX^e siècle demeure le temps du débat fiscal et, suivant les opinions alors en cours à l'époque, de la conquête d'une fiscalité équitable (A). Parallèlement, l'avènement des services publics interrogent l'organisation structurelle et fiscale de la France. En effet, la souveraineté de l'État à l'entrée du XX^e siècle se transforme et passe d'une nécessité de commandement d'autrefois à une obligation de gestion actuelle (B). Mais, face à cette charge de gestion qui s'alourdit toujours d'avantage, l'État choisit la voie de la rationalisation des politiques publiques en lieu et place de la décentralisation (C).

⁶¹⁶ Certains historiens pensent le contraire : « En matière de fiscalité, contrairement à une idée souvent défendue, nous pensons que les révolutionnaires n'ont pas apporté de changements profonds. Le temps leur a manqué et les conditions n'étaient pas favorables. En outre, les attentes exprimées dans les cahiers de doléances par la bourgeoisie et les petits propriétaires, qui formaient la catégorie la plus contributive, ont prévalu en fin de compte », CARRIER Renaud, « Répartition ou quotité ? Les enjeux autour de la contribution personnelle mobilière et de l'impôt sur les portes et fenêtres au début de la monarchie de Juillet », pp. 142-168, in Lévy-Leboyer Maurice, Lescure Michel et Plessis Alain, *L'impôt en France aux XIX^e et XX^e siècles*, colloque des 2,3 et 4 mai 2001, Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 2006, p. 142.

⁶¹⁷ SAUTEL Gérard et HAROUEL Jean-Louis, *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française*, 8^e édition, Dalloz, 1977, p. 449.

A / Le XIX^e, un siècle pour la conquête d'une fiscalité équitable

Le XIX^e siècle a vu s'affronter les idéaux politiques autant par les mots que par les actes. Les deux clans qui restent couramment retenus, divisent la France entre les conservateurs et les progressistes, ceux qui souhaitent conserver le système dans ses grandes lignes, et ceux qui espèrent sa mutation pour avoir une fiscalité plus équitable. D'ailleurs, ce vocabulaire alimente toujours les débats actuels. Néanmoins, la République qui se présente comme l'avènement de la liberté et l'égalité des peuples, ne s'impose pas d'un coup et commet un faux pas fiscal qui favorise l'avènement du Second Empire (A-1), avant de revenir aux fondements de son idéal pour triompher au final (A-2).

A-1/ Le premier faux pas de l'imposition

La France développe au XIX^e siècle un fort protectionnisme, puisqu'il faudra attendre 1860 et l'accord de libre-échange⁶¹⁸ avec l'Angleterre pour voir l'hexagone appliquer une baisse des taxes douanières. Il faut avouer que « *l'industrie française n'est pas en mesure d'affronter sa concurrente britannique. À l'abri de barrières douanières élevées, les industries textiles françaises se modernisent, mais sans que soit remis en cause leur structure dualiste : filatures mécanisées et tissage proto-industriel* »⁶¹⁹.

Ces barrières ont un autre objectif, sur lequel il faudra revenir, faire entrer les ressources fiscales à l'État. Mais, il faut trouver un bon équilibre, puisque cela a une conséquence dans la fragilisation des échanges économiques. En effet, des tarifs trop élevés n'incitent pas à l'échange et encouragent les autres pays à appliquer aux produits français les mêmes impôts.

⁶¹⁸ Dit « traité Cobden-Chevalier », signé le 23 janvier 1860 entre la France et l'Angleterre, abolit les taxes douanières sur les matières premières et une partie des produits alimentaires, il est remis en cause en 1882.

⁶¹⁹ BARJOT Dominique, CHARLINE Jean-Pierre et ENCREVÉ André, *La France au XIX^e siècle 1814-1914*, Paris, PUF, 2008, p.97

Néanmoins, « *la montée en puissance de la bourgeoisie est le trait saillant du XIX^e siècle sur le terrain des forces sociales* »⁶²⁰. En outre, ce siècle se marque aussi dans le fait « *que les propriétaires constituent la représentation nationale* »⁶²¹ par le système d'élection, et cela les pousse à vouloir contrôler la fiscalité et les dépenses publiques. En effet, avant l'avènement du suffrage universel masculin sous la deuxième République de 1848, le vote censitaire, demeure la règle. Un lien s'établit entre citoyenneté et fiscalité puisque même après l'adoption du suffrage universel masculin, la loi du 31 mai 1850, exige pour être électeur « *un domicile de trois ans, constaté par l'inscription au rôle de la taxe personnelle* »⁶²². L'objectif semble toujours le même : valider par l'impôt le bon citoyen. En effet, « *le bon citoyen doit se distinguer par sa capacité à agir de manière vertueuse en se pliant de bon gré aux devoirs patriotiques que sont l'instruction, le service militaire et le paiement de l'impôt* »⁶²³.

Sûrement que l'un des faux pas de la deuxième République lors de sa naissance se réalise sur le front des impôts avec la création de la taxe des 45 centimes. En effet, confronté à des dettes et à la nécessité d'éviter la banqueroute, le gouvernement provisoire de 1848 décide de rajouter 45 centimes sur chaque franc de tous les impôts directs⁶²⁴. Les « *quatre vieilles* » (la taxe foncière, taxe personnelle et mobilière, la patente et la taxe sur les portes et les fenêtres), issues de la Révolution de 1789, demeurent inchangées malgré leur rigidité. Ce sont des impôts qui « *fixaient chaque année le montant total des recettes que les différentes contributions devaient rapporter, puis ce montant total devait être réparti d'une façon ou d'une autre sur les contribuables de chaque département et de chaque commune*

⁶²⁰ BOTTIN Michel, « Introduction historique au droit budgétaire et à la comptabilité publique de la période classique », pp.3-31, in Isaïa Henri et Spindler Jacques, *Histoire du droit des finances publiques*, vol. 2, Paris, Economica, 1986, p. 39.

⁶²¹ *Ibid.*

⁶²² CARRIER Renaud, « Citoyenneté politique, citoyenneté fiscale, d'une révolution à l'autre (1789-1850) », pp.199-211, in (sous la direction de), *Invention et réinvention de la citoyenneté*, Acte du colloque international de Pau, Université Pau et Pays de l'Adour, Pau, les éditions Joëlle Sampy, 2000, p. 208.

⁶²³ DELALANDE Nicolas, *Les batailles de l'impôt, consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 2011, p. 112.

⁶²⁴ « Avant même la tenue des élections législatives en avril, le ministre des finances du gouvernement provisoire, Louis-Antoine Garnier-Pagès, décide de prendre une mesure exceptionnelle pour éviter la banqueroute : un décret du 16 mars 1848 prévoit la levée d'une contribution extraordinaire, dite des « 45 centimes » parce qu'elle majore de 45 centimes par franc tous les impôts directs (soit une augmentation de 45%). Le gouvernement pensant acquise la bonne volonté des contribuables, n'hésite pas à réclamer une surcharge inédite du prélèvement fiscal ; la ferveur patriotique est censée faciliter l'acceptation de cet impôt exceptionnel. Pourtant, la situation dans les provinces montre très vite que les 45 centimes suscitent la colère des paysans », *Ibid.* p. 45.

de manière à rapporter la dite somme »⁶²⁵. Ce système dit de « répartition » s'oppose au système de « quotité » où un taux s'applique à une assiette fiscale prédéterminée.

L'opposition à cette hausse prit un tour dramatique avec la révolte d'Ajain, le 15 juin 1848, une commune proche de Guéret dans le département de la Creuse. Des habitants, pour contester le bien-fondé des 45 centimes avaient affiché une pancarte, autant avec humour que colère, sur l'arbre de liberté planté peu après la révolution qui voit la fin de la monarchie de Juillet, où il était écrit « *le premier qui paiera l'emprunt forcé sera pendu à l'arbre de la liberté* ». Les autorités considèrent qu'il y a un appel à la désobéissance et menace de mort de contribuable. L'arrestation des auteurs de l'écriteau est décidée. Seulement, une foule se rassemble des villages alentours et des affrontements ont lieu avec les gendarmes. « *Le bilan de la fusillade était de 9 morts sur le coup et de nombreux blessés, dont 4 succombèrent dans les heures qui suivirent, portant à 13 le nombre des victimes de la journée. (...) Il y eut encore trois autres décès, l'un le lendemain, un autre le 17 et le troisième le 22* »⁶²⁶. Pierre Leroux intervient alors contre le gouvernement à l'Assemblée, ce qui inspire cette phrase d'un journal satirique *l'Assemblée nationale comique* d'Auguste Lireux qui se demande : « (...) *si l'on ferait rentrer longtemps à coups de fusils l'impôt des 45 centimes (...)* »⁶²⁷. La République associe son image à la répression fiscale contre le peuple.

À la chute de la commission exécutive de Lamartine, le général Cavaignac « *est élu chef du pouvoir exécutif* »⁶²⁸. Son passage a eu une répercussion négative sur les républicains conservateurs comme progressistes. En effet, « *très vite, Paris se couvre d'affiches annonçant la reddition, et les décrets liberticides de Cavaignac s'étalent sur les murailles de la ville* »⁶²⁹. Ces actions autant inspirées par son esprit autoritaire que par la pression qu'exerce le retour de Thiers en politique, font très mal à la réputation des députés et à la République. À la sortie de ces expériences de gouvernements, « *l'image du député, même de gauche, était alors au plus bas ; bavards pensionnés qui fermaient les yeux quand on tirait sur le peuple, et qui s'éternisaient en querelles au lieu de donner aux gens du*

⁶²⁵ PIKETTY Thomas, *Les hauts revenus en France au XX^e siècle, inégalités et redistributions 1901-1998*, Paris, Grasset, 2001, p. 236.

⁶²⁶ DAYEN Daniel, « Ajain-Guéret, 15 juin 1848, une tragique émeute de contribuables », pp. 173-196, in Hollander Paul de (textes réunis par), *Violences en Limousin à travers les siècles*, Limoges, PULIM, 1998, p. 186.

⁶²⁷ *Ibid.*, p. 187.

⁶²⁸ GRIBAUDY Mauricio et RIO-SARCEY Michèle, *1848 la Révolution oubliée*, Paris, La découverte, 2009, p. 220.

⁶²⁹ *Ibid.*, p. 246.

travail »⁶³⁰. Ce climat favorise sans nul doute la montée de Louis-Napoléon Bonaparte à la présidence de la République dans un premier temps, et l'avènement du futur Empire⁶³¹ qui rassure finalement les possédants et les puissants⁶³².

A-2 / La réforme fiscale au fondement de l'idéal républicain

Après les échecs des premiers temps de la République, ces partisans reviennent aux fondements de celle-ci issue de la Révolution de 89. En effet, « à l'expérience des années 1870, l'idée française de République a fini par s'identifier à la tradition venue de 1789. Il fallait ce rappel pour comprendre un paradoxe qui peut parfois étonner : être « républicain » au sens du XIX^e siècle et de la III^e République du mot, c'est adhérer aux grands principes et à la Révolution de 1789 bien que 89 ait conservé le roi et que la République n'ait été établie qu'en 1792 »⁶³³. Cet héritage ambigu⁶³⁴ demeure à l'origine de la transformation fiscale et de la volonté des républicains pour créer un impôt plus équitable, bâti sur le principe de « quotité » et progressif aux revenus de chacun. Cet idéal républicain va être au cœur de leur combat.

Le 7 février 1907, Joseph Caillaux, ministre des finances, dépose le projet d'un impôt sur le revenu⁶³⁵, qu'il considère enfin digne d'un État moderne et d'une République égalitaire⁶³⁶.

⁶³⁰ MIQUEL Pierre, *Le Second Empire*, Paris, Perrin, 1998, p. 46.

⁶³¹ « L'homme de la rue regarde passer dans les paniers à salade les beaux messieurs de la rue de Poitiers, les bourgeois députés qui portent des montres en or dans leur goussets. Ils ont fait tirer sur le peuple en juin 1848, et plus récemment en 1849. C'est leur tour d'être victimes. Qui lèvera la main pour les aider ? », *Ibid.*, p. 34.

⁶³² « Le coup d'Etat du 2 décembre rassura les possédants en les débarrassant de l'hypothèque d'une élection « rouge » en 1852. Tout en conservant la législation de 1850, compris entre les méthodes classiques et les adaptations nécessaires de l'impôt aux formes nouvelles de la richesse, le gouvernement dictatorial put espérer que son budget serait équilibré par le recours au crédit et par des plus-values dans les rentrées indirectes », SCHNERB Robert, « Les hommes de 1848 et l'impôt », pp. 105-157, in Schnerb Robert, *Deux siècles de fiscalité française XIX^e-XX^e siècle, histoire, économie et politique*, sous la direction de Bouvier Jean, Wolff Jacques, École pratique des hautes études et Mouton & Co, 1973, p. 150.

⁶³³ AGULHON Maurice, *La République I, 1880-1932*, Paris, Pluriel Hachette, 1990, p. 27.

⁶³⁴ « Au seuil du XX^e siècle, l'héritage de la Révolution continue à dominer la fiscalité française : héritage ambigu, qui marque un pas en avant en posant définitivement le principe d'égalité devant l'impôt, mais à d'autres égards franchement conservateur », ASSELAM Jean-Claude, « Un siècle d'histoire fiscale de la France, le mirage de l'impôt progressif sur le revenu », pp. 67-89, in Lévy-Leboyer Maurice, Lescure Michel et Plessis Alain, *L'impôt en France aux XIX^e et XX^e siècles*, colloque des 2,3 et 4 mai 2001, Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 2006, p. 69.

⁶³⁵ « (...) Le texte proposé [par Caillaux le 7 février 1907] supprimait les « quatre vieilles et instituait un système complet d'imposition des revenus. Ceux-ci étaient répartis en sept catégories, ou « cédules » : 1/ revenus des propriétés foncières bâties ; 2/ revenus des propriétés foncières non-bâties ;

Il écrit dans ses mémoires à propos de la réforme fiscale : « *je me persuadai, à mesure que je travaillai, que rien de sérieux, rien de solide ne se serait fait si l'on ne partait de ce principe que tous les revenus des citoyens, quel qu'en fût la nature, devaient être taxés sans exception ni distinction* »⁶³⁷. Car, l'idée de l'impôt sur le revenu de 1907, inspirée de l'« *Income tax* » anglaise créée en 1842 et de l'« *Einkommensteuer* » allemand de 1891⁶³⁸, développe dans ses anciennes versions et contre elle, une forte opposition durant tout le XIX^e siècle. En effet, « *les partisans du statu quo brandissent le spectre de l'inquisition fiscale* »⁶⁴⁰. Les conservateurs entretiennent donc la pratique des dégrèvements d'impôts pour rendre les prélèvements plus justes et séduire l'électorat des campagnes dont les impôts fonciers restent lourds. Cela demeure aussi le résultat du développement d'une politique protectionniste⁶⁴¹. L'État souhaite garder la main sur son territoire.

Cette opposition à un impôt sur le revenu, existe donc dès les premiers pas de la nouvelle République en 1870, et Adolphe Thiers en tient la tête. Il exprime ses reproches en ces termes le 26 décembre 1871 à l'Assemblée nationale : « *Le premier, c'est que, dans notre état social, avec notre système d'impôts, l'impôt sur le revenu fait double emploi : il atteint des revenus qui ont déjà été gravement frappés. Le second reproche que je lui adresse, c'est qu'il est un impôt essentiellement arbitraire. Or il ne faut de l'arbitraire nulle part, mais*

3/ les revenus des capitaux mobiliers ; 4/ bénéfiques du commerce, de l'industrie, des charges et offices ; 5/ bénéfiques de l'exploitation agricole ; 6/ traitements publics et privés ; 7/ revenus des professions libérales et de toutes occupations lucratives non dénommées dans les précédentes catégories. Opérant d'une discrimination selon l'origine des revenus, le taux des impôts cédulaires étaient fixés à 4% pour la 1^{er}, 2^{ième} et 3^{ième} catégorie (revenus du capital) à 3,5% pour les 4^{ième} et 5^{ième} catégories (revenus mixtes) et enfin à 3% pour les 6^{ième} et 7^{ième} catégories (revenus du travail) », ISAIA Henri et SPINOLLER Jacques, *Histoire du droit des finances publiques, les grandes étapes de l'évolution de la fiscalité d'État, textes à l'appui*, vol. II, Paris, Économica, 1987, p. 38.

⁶³⁶ « L'exposé des motifs dont Caillaux accompagna le dépôt de son projet insistait sur ce que le système progressif répondait bien mieux que le système proportionnel à l'idée que nous nous faisons du rôle de l'État (...) », MARION Marcel, *Histoire financière de la France depuis 1715*, Tome VI, 1876-1914, Paris, éditions Rousseau, 1931, p. 317.

⁶³⁷ *Mes mémoires, ma jeunesse orgueilleuse, 1863-1909*, Paris, Plon, 1942, p. 250.

⁶³⁸ « Cette inquisition fiscale, comme tout le monde l'appelait à l'époque, eut un grand retentissement en France. Ce fut l'une des causes de l'adaptation tardive de l'impôt sur le revenu dans notre pays. Joseph Caillaux a hésité entre la formule de l'Income tax et celle de l'Einkommensteuer. Il finit par vouloir associer les deux pour en prendre tous les avantages », MARDIÈRE Christophe (de la), « L'imposition des revenus de la famille, aperçu du droit comparé », pp. 51-57, in Ayrault Ludovic et Garnier Florent, *La famille et l'impôt*, actes du colloque de Clermont-Ferrand, 9 et 10 juin 2005, Rennes, PUR, 2009, p. 52.

⁶³⁹ Il sera vu par la suite comment la déclaration, issue de ce qui est appelé l'inquisition fiscale, n'a plus forcément une grande pertinence à l'entrée dans le XXI^e siècle, et que le prélèvement à la source demeure l'innovation à accomplir alors qu'elle était présente dès l'origine de l'*Income tax*.

⁶⁴⁰ ASSELAM Jean-Claude, « Un siècle d'histoire fiscale... », *op.cit.*, p. 69.

⁶⁴¹ « Le dégrèvement de l'impôt foncier est étroitement lié à la politique protectionniste que la République adopte à partir des années 1880. Les producteurs paysans sont doublement gagnants : leur impôt foncier est diminué, et le manque à gagner pour l'État est compensé par les tarifs douaniers », DELALANDE Nicolas, *Les batailles de l'impôt*, *op.cit.*, p. 86.

surtout il n'en faut à aucun prix dans l'impôt »⁶⁴². Finalement, il réussit à repousser le projet de loi après un brillant discours.

Néanmoins, il reste intéressant de voir comment les partisans du *statu quo* demandent toujours l'égalité face, non pas à l'impôt, mais à la règle d'imposition, d'où leur opposition à la progressivité. « *À entendre [Thiers], l'impôt sur le revenu atteint des revenus déjà frappés. La haine, les rancunes interviendront pour faire payer d'avantage tel ou tel. Pourquoi faire introduire le socialisme par la fiscalité ?* »⁶⁴³ En revanche, il préfère relever les barrières douanières et établir un emprunt de 2 milliards dont l'Assemblée nationale approuve le principe et qui obtient un véritable succès puisqu' « *en moins de six heures, [la souscription] produit plus de quatre milliards !* »⁶⁴⁴ Soit le double de l'emprunt souhaité.

Néanmoins, l'État a du mal à réaliser le principe de l'unification budgétaire, source certaine de gaspillages. Ce manque de clarté se manifeste par l'existence des budgets exceptionnels, spéciaux ou cachés. Les députés souhaitent sortir de ce système, d'où l'ambition d'inscrire l'équilibre⁶⁴⁵ entre les dépenses et les recettes dans l'organisation budgétaire. D'ailleurs, un petit peu avant l'annonce de ces nouvelles pratiques budgétaires Adolphe Thiers retrace sa difficile histoire : « *la seconde République, revenant sur ce point à l'orthodoxie, consacra l'unité budgétaire absolue. Mais le problème devait rebondir, une nouvelle fois sur le Second Empire (qui fut la grande époque des budgets extraordinaires)* »⁶⁴⁶. L'idée naît alors de réunir toutes les dépenses et les recettes dans un document unique. Ainsi, Adolphe Thiers « *pouvait déclarer en juillet 1868 : « Une seule*

⁶⁴² *Discours de M. Thiers*, tome 13 (1871), Paris, Calmann-Lévy, 1882, p. 585.

⁶⁴³ GUIRAL Pierre, *Adolphe Thiers*, Paris, Fayard, 1986, p. 423.

⁶⁴⁴ BROCHE François, *La III^e République 1870-1895, de Thiers à Casimir-Perrier*, Paris, Pygmalion, 2001, p. 137.

⁶⁴⁵ « C'est l'œuvre en particulier, d'un texte capital, le décret du 31 mai 1862 « portant règlement général sur la comptabilité publique » qui, en dépit de son titre limité, réalise une véritable codification du droit budgétaire classique, en regroupant des règles jusque-là dispersées dans des textes de dates diverses. Ici encore, il faut, entrevoyant les hommes derrière les institutions, penser à l'action du principal instigateur de ce texte, le ministre Fould. Achille Fould, qui eut la charge de la direction des finances publiques à plusieurs reprises (1849-1852 ; 1861, 1867), était un économiste de tendance libérale, mais dominé par le souci de l'ordre dans ces deux tendances devait tout naturellement en faire un apôtre de la rigoureuse orthodoxie budgétaire et financière. (...) Au cours de cette évolution historique presque linéaire, le budget manifeste sa domination comme élément d'expression de l'équilibre financier. À travers cet acte, on ordonne, dans tous les sens du mot, l'équilibre. Les prévisions devront être obéies. Après la réalisation du budget, son exécution ; l'une et l'autre enserrées dans les règles de plus en plus strictes », in SAUTEL Gérard et HAROUËL Jean-Louis, *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française*, 8^e édition, Paris, Dalloz, 1977, p.459.

⁶⁴⁶ *Ibid.*, p.464.

chose est sincère, utile et profitable, c'est avoir dans un seul tableau toutes les dépenses, même extraordinaires, de l'État ; dans un seul autre, toutes les recettes ; alors, on sait la situation »⁶⁴⁷. L'unité budgétaire, bien précieux, doit se conserver coûte que coûte. Parallèlement, tout ce qui peut entraver l'unité de l'État et de son territoire, devient l'objet d'un combat. Dans cet ordre d'idée, le déséquilibre du budget national créerait par correspondance un déséquilibre dans la société. Or cet équilibre, il appartiendrait à la fiscalité de le concevoir.

Seulement, les arguments pour les opposants à la réforme de l'impôt sur le revenu en 1870 sont les mêmes en 1907, et les années suivantes jusqu'à son adoption final le 14 juillet 1914 face aux perspectives d'une guerre qui appelle à l'unité nationale et lève toutes les appréhensions⁶⁴⁸. Les opposants revendiquent toujours que l'impôt doit avoir un effet neutre sur les revenus des contribuables, mais la progressivité⁶⁴⁹ influence la richesse des citoyens⁶⁵⁰, c'est la raison principale qui leur fait préférer la proportionnalité fiscale, c'est-à-dire un taux fixe et identique sur des manifestations mesurables de la richesse comme le foncier. Avec l'adoption de l'impôt sur le revenu, la progressivité de l'impôt finit par l'emporter⁶⁵¹.

⁶⁴⁷ *Ibid.*, p.465.

⁶⁴⁸ « Les lois du 16 juillet 1914 et du 31 juillet 1917 sont la concrétisation fidèle de ce projet. La première, adoptée à contrecœur par le Sénat, institue l'impôt général sur le revenu au taux progressif, assorti de déductions pour charges de famille. Le deuxième texte établit sept impôts cédulaires, tous de quotité et proportionnels, et abroge les quatre contributions qui resteront dans l'histoire fiscale sous le nom de quatre vieilles, car elles persisteront fictivement comme bases des centimes additionnels, ressource essentielle des départements et des communes », NEURRISSE André, *Histoire de la fiscalité*, *op.cit.*, p.66.

⁶⁴⁹ « L'idée de la progressivité représentant aux yeux de beaucoup de parlementaire une menace de nivellement des fortunes, cette innovation ne passa pas le cap des discussions que parce qu'elle était présentée comme la contrepartie de l'admission de la déduction du passif et d'une équitable imposition de l'usufruit et de la nue-propriété, deux réformes unanimement réclamées », *Ibid.*, p.64.

⁶⁵⁰ « Aux partisans de la révolution sociale par l'impôt, il [Théodore Reinach] opposait cette vérité de bon sens que la justice dans l'impôt consiste dans un effort sérieux pour répartir les charges publiques de telle sorte qu'elles laissent les différentes couches de la population les unes vis-à-vis des autres, les différents contribuables les uns vis-à-vis des autres, exactement dans le même équilibre économique que si cet impôt n'existait pas », MARION Marcel, *Histoire financière de la France*, *op.cit.*, p. 328.

⁶⁵¹ Néanmoins, la proportionnalité reste présente dans les impôts locaux : « La « taxe d'habitation », qui a remplacé la contribution personnelle-mobilière, continue d'être due par chaque contribuable (locataire ou propriétaire) en fonction de la valeur locative de son habitation, et les gouvernements des années 1980-1990 continuent de promettre régulièrement le remplacement de cette assiette « injuste » (...) par une assiette plus directement liée au revenu », PIKETTY Thomas, *Les hauts revenus en France au XX^e siècle*, *op.cit.*, p. 236.

Ainsi, de nombreuses oppositions alimentent le débat fiscal au XIX^e siècle. Ces oppositions se présentent d'une telle façon qu'elles marquent l'évolution de l'idéal républicain vers une fiscalité équitable, mais dont l'une des phases ultimes fait écho à l'époque moderne. En 1870, Émile-Justin Menier l'exprime lorsqu'il revendique de « *créer un espace public où seraient discutées de façon démocratique les questions fiscales et économiques, [cela] lui paraît indispensable pour vaincre les résistances protectionnistes des puissants et, ce faisant, garantir le consentement de tous à l'impôt* »⁶⁵². Ainsi, alors que l'impôt sur le revenu progressif est à peine imaginé et que le pouvoir sort tout juste du cens fiscal, Menier propose déjà une conception proche de ce que devrait être une décentralisation politique du pouvoir dans le partage de la décision fiscale entre les élus et les citoyens. Il y a dans cette proposition les prémisses de la participation politique. Seulement, ce n'est pas le sens que prend l'Assemblée nationale encore bien loin de ces discussions.

Les élus se concentrent plutôt sur une autre opposition qui amène l'impôt vers le siècle suivant : celle du revenu et du capital. En effet, l'impôt sur le revenu adopté en 1914 reste très modéré dans les taux prélevés. Au final, ce changement a surtout eu un impact institutionnel et conceptuel que réellement financier dans un premier temps. Pourtant, si l'impôt sur le revenu gagne en célébrité, l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières (IRVM) voté le 29 juin 1872 reste relativement discret. Il s'agit néanmoins « *d'un impôt de quotité (...) qui frappait (...) l'ensemble des revenus des valeurs mobilières. La rupture était d'autant plus nette avec la logique « indiciaire » des « quatre vieilles » que l'assiette de l'IRVM était dès son origine conçue d'une façon large* »⁶⁵³, il excluait uniquement les fonds d'État tels que les bons du trésor par exemple. Cela donne l'idée du basculement de la fiscalité puisque visiblement au début du XX^e siècle le capital mobilier semble plus taxé que les revenus alors qu'« *à la fin du XX^e siècle, la situation s'est totalement inversée, et les revenus de capitaux mobiliers sont devenus les revenus qui bénéficient du régime d'imposition favorable* »⁶⁵⁴. Néanmoins, si ce constat se vérifie entre les deux siècles, il faut se garder de mettre sur un même pied d'égalité tous les revenus du capital. En effet, il y a des différences manifestes entre des salariés de la classe moyenne qui possèdent un livret A, un PEL (plan d'épargne logement), voire même, dans certaines conditions, un PEA (plan d'épargne action) et les plus fortunés de France rémunérés par la possession d'actions et d'obligations et touchant des sommes vertigineuses de dividendes et autres intérêts. La taxation du capital de façon uniforme pourrait être une action contre-productive et créatrice de profondes injustices

⁶⁵² DELALANDE Nicolas, *Les batailles de l'impôt*, op.cit., p. 72.

⁶⁵³ PIKETTY Thomas, *Les hauts revenus en France au XX^e siècle*, op.cit., p. 239.

⁶⁵⁴ *Ibid.*, p. 331.

fiscales. Si certains devraient être plus taxés, d'autres méritent, notamment parmi les plus modestes, d'être exonérés. Ceci révèle toute la difficulté du débat fiscal et de sa lente avancée.

Ainsi, en matière fiscale, c'est la souveraineté de l'État qui s'exprime. Pourtant, loin d'être unanime sur un tel sujet, la décentralisation politique comme le souhaitait Menier, ou territoriale comme elle se développe au XX^e siècle, rappelle la nécessité de la répartition des compétences de gestion, et peut-être alors des compétences fiscales.

B / La fin de la souveraineté d'Etat à l'entrée du XX^e siècle

L'État crée son autorité en contrôlant le territoire et unifiant les pouvoirs locaux, puisque la souveraineté française semble impossible sans le centre unificateur. Cela évoque un choix politique qui a automatiquement des répercussions sur la gestion quotidienne de la France. Cette organisation structure aussi la fiscalité. Pourtant, à l'encontre de cette opinion, Léon Duguit développe l'idée de la fin de la souveraineté de l'État⁶⁵⁵. Il dégage l'idée fondatrice « en ce qui concerne le cas français que : « la décentralisation proprement dite est inconciliable avec la personnalité souveraine et indivisible de l'État » »⁶⁵⁶. Cette contradiction du pouvoir serait la base de la naissance d'un droit public.

En effet, « le fondement du droit public, ce n'est plus le droit subjectif de commandement, c'est la règle d'organisation et de gestion des services publics. Le droit public est le droit objectif des services publics »⁶⁵⁷. Face à la croissance de l'État, Duguit évoque la nécessité de décentraliser le pouvoir. Or, il y a une opposition fondamentale entre le pouvoir de l'État et la gestion des services publics. L'État se transforme en un immense gestionnaire des besoins de la société.

⁶⁵⁵ « Mais il est un point inutile, pour montrer comment la théorie est très précise et très complexe. Il ne peut entrer dans le cadre de ce volume de l'exposer en détail. Mais, il n'est point inutile, pour montrer comment la théorie moderne de la souveraineté n'est au fond qu'une création de l'Ancien Régime, de citer quelques-uns des passages les plus caractéristiques des trois juristes qui ont le mieux exposé les principes du droit public monarchique », *Les transformations du droit public*, Librairie Armand Colin, 1913, p.7.

⁶⁵⁶ AUBRY François-Xavier, *La décentralisation contre l'État (l'État semi-centralisé)*, Paris, LGDJ, 1992, p.15

⁶⁵⁷ DUGUIT Léon, *Les transformations*, *op.cit.*, 1913, p.52

Le droit public n'est plus l'ensemble des règles régissant les rapports de l'État-puissant avec ses sujets ; il est l'ensemble des règles établies en vue de l'organisation et de la gestion des services publics. La loi n'est plus le commandement de l'État souverain ; elle est le statut d'un service ou d'un groupe. L'acte administratif n'est plus tantôt l'acte d'une autorité qu'ordonne, tantôt l'acte d'un fonctionnaire qui gère un service ; il est un acte de gestion.⁶⁵⁸

Il y a une profonde mutation de la souveraineté étatique dans le cadre de la gestion du service public⁶⁵⁹. L'évolution du pouvoir va donc dans le sens de son renforcement, et le contrôle de la gestion de ses services. Or ces derniers demandent d'entendre l'opinion des salariés et des usagers. Le pouvoir entre donc dans une gestion triptyque : autorité gestionnaire / salariés / usagers. Cette relation de gestion symbolise les soubresauts de la politique de la participation, c'est-à-dire avec l'obligation d'intégrer les usagers - citoyens à la décision.

Paradoxalement, l'administration locale permet à l'État de continuer sa croissance en recevant des charges qu'il ne peut plus exécuter directement⁶⁶⁰. En effet, l'État cherche à conserver les marques de pouvoir qu'il pense être l'expression de sa puissance. Dans ce cadre, la fiscalité devient un point conflictuel puisque celui qui ordonne la levée de l'impôt, n'est plus celui qui gère le service dont cet impôt garantit le fonctionnement. Ainsi, s'il y a une première fracture entre le pouvoir politique et l'appareil d'État durant l'histoire de l'ancienne France dans le sens où l'appareil administratif gagne en autonomie sur l'appareil politique, il y a dès le début du XX^e siècle une deuxième fracture entre l'appareil d'État et la gestion de ses services dans la mesure où ces derniers ne dépendent plus pour fonctionner directement de lui.

⁶⁵⁸ *Ibid.*, p.279.

⁶⁵⁹ Cette évolution se constate dès l'Ancien Régime, puisque « l'évolution de la conception du pouvoir royal se manifeste dans le passage de la notion de suzeraineté à l'idée de souveraineté et dans l'apparition de la théorie statutaire de la couronne qui sous-tend les premières règles constitutionnelles de l'Ancienne France », GISLAIN Geoffroy de, *Histoire des institutions 987-1789*, Paris, AIUEALF, 1992, p.68.

⁶⁶⁰ En ce sens, même la souveraineté royale ne peut pas être totale, elle compose avec le pouvoir local. En effet, le pouvoir royal « [passe] par la mise en place d'une administration d'État sur l'ensemble du territoire, territoire sans cesse en expansion. Si la monarchie dite « absolue », qui triomphe à partir du règne personnel de Louis XIV, consacre l'abaissement du pouvoir local, elle ne marque pas, contrairement à une analyse trop répandue, son anéantissement », FERSTENBERT Jacques, PRIET François et QUILICHINI Paule, *Droit des collectivités*, op.cit., p.27.

L'État cherche à travers la décentralisation des services aux collectivités un pendant à ses propres services déconcentrés qu'il sous-utilise et lutte, de fait, contre ce qu'il pense être, la perte de sa souveraineté. De ce constat, les services déconcentrés de l'État donnent toujours l'impression de chercher à justifier leur présence sur le territoire⁶⁶¹. Visiblement, l'État central devient un État décentralisé plus par l'obligation de marquer sa présence sur son territoire que par la conviction de l'utilité des services publics déconcentrés.

C / Le choix de la rationalisation des politiques publiques

L'État, dans une croissance constante, accomplit de plus en plus difficilement ses tâches obligatoires⁶⁶². En effet, le financement de la sécurité sociale, de la défense, de l'éducation ou encore de la justice, même essentiel, devient de plus en plus lourd. Deux possibilités se présentent alors à l'État pour faire face à ses engagements: soit, il partage le poids de cette responsabilité et renonce à une partie de sa souveraineté, ou soit, il rationalise la gestion administrative à outrance l'ensemble de l'appareil étatique. Pour l'instant, l'État a choisi avec la LOLF⁶⁶³ votée en 2001, la voie de la rationalisation :

Il ne s'agit pas cependant d'allouer des moyens en fonction des objectifs fixés (budgétisation par objectif), mais au contraire de se donner des objectifs à atteindre compte tenu des moyens alloués et de rendre compte des résultats obtenus (budgétisation orientée vers les résultats selon l'expression de l'OCDE).⁶⁶⁴

Cette rationalisation voit notamment jour dans les choix de gestion des services publics, les carrières des fonctionnaires ou de la fusion des services. L'enjeu ne paraît plus être

⁶⁶¹ « Le système de compétences partagées ou parallèles ne pouvait pas aboutir à autre chose, surtout quand les services et les personnels ne suivaient pas les compétences transférées et quand les bureaux des ministères cherchaient à se perpétuer sous de nouveaux sigles et à s'inventer de nouvelles missions. Ce n'est pas étonnant dans un pays où les grands corps d'État s'attribuent en fait une partie de la souveraineté, où les cadres de la haute administration transitent sans cesse des préfectures, des inspections des finances vers les cabinets ministériels, des directions des ministères vers les grandes entreprises et les états-majors des partis, du Parlement vers les organisations internationales », DEYON Pierre, *Paris et ses provinces*, Paris, Armand Colin, 1992, p.130.

⁶⁶² « La perception que les Français ont de l'État en ce début du XXI^e siècle est assurément chargée de simplifications, de partis pris, voire d'anathèmes, à un point tel qu'il ne se passe guère une semaine sans, en quelques endroits du territoire national, des voix se fassent entendre pour critiquer le rôle de l'État et/ou de ceux qui rendent très matérielle son existence d'entité très abstraite. Les débats actuels, parfois vifs sur le binôme conflictuel « centralisation », « décentralisation », mais aussi l'impressionnante diversité des emplois péjoratifs du mot « jacobinisme » attestent que le rôle de l'État est toujours au cœur de nombreux enjeux », BIARD Michel, *Les lilliputiens, op.cit.*, 2007, p.13.

⁶⁶³ Loi Organique des Lois de Finances (LOLF).

⁶⁶⁴ MORDACQ Frank, *La réforme de l'État par l'audit*, Paris, LGDJ, extenso éditions, 2009, p.59

l'action à accomplir, mais l'attribution d'un budget. Cela renverse la logique de la gestion publique, puisqu'au lieu de justifier l'existence d'une administration pour l'accomplissement d'un service, il est justifié l'utilité d'une administration par l'utilisation d'un budget. Si l'administration a un budget, c'est que forcément elle doit être utile. Dans ce cadre-là, l'usager devient de plus en plus étranger à un fonctionnement qui s'avère opaque y compris pour les agents publics. À ce titre, l'orientation des politiques publiques et la fiscalité s'enferment de plus en plus dans des discussions d'experts⁶⁶⁵.

De par l'évolution ci-dessus citée, la logique qui gouverne l'État centralisé apparaît différente de celle que dirige un État décentralisé. En effet, si l'État centralisé vise en premier lieu le renforcement de sa souveraineté, l'État décentralisé pointe d'abord une refondation de sa souveraineté. Cette observation se constate notamment à partir de la place qui est réservée au citoyen, mais aussi, par l'effort étatique pour rendre sa structure compréhensible du plus grand nombre dans l'objectif de pouvoir être discuté par l'ensemble de la société.

En effet, la souveraineté de l'État décentralisé, par sa définition même de la partition citoyenne à l'organisation politique, n'appelle pas le centralisme à être la condition de son fonctionnement. Par là-même, la notion de justice fiscale devient primordiale, car la raison fiscale d'un État décentralisé désigne une organisation partagée entre les citoyens et les élus politiques. Le fondement de l'État se retrouve donc remis en question, d'autant plus lorsque les choix du centre ne relèvent plus de l'intérêt général. Dans ce cadre-là, l'État décentralisé devient concevable. En effet, il semble impossible de souhaiter mettre en place un système de partage de la souveraineté si le centralisme ne devient pas impopulaire.

Cette remise en cause de l'État central se fait notamment à cause de l'importance de la problématique financière. Cette orientation qui vise à faire de l'État un agent privé bien que depuis l'origine de la fiscalité : « *si les finances des princes n'avaient jamais répondu à des besoins autres que ceux des simples particuliers, rien ne les distinguerait des finances*

⁶⁶⁵ C'est le cas notamment dans le cadre de la Révision qui vise aussi la rationalisation des décisions politiques : « La RGPP n'échappe pas au travers de la technocratisation de la réforme de l'État avec deux faiblesses : le « *top-down* » et le « *entre experts* » », BASLÉ Maurice, « Révision Générale des Politiques Publiques et activités évaluatives en France : différences, complémentarités ? », pp.61-84, in Trosa Sylvie (sous la direction de), *Évaluer les politiques publiques pour améliorer l'action publique, une prospective internationale*, Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 2009, p.69.

privées »⁶⁶⁶. D'où ces interrogations légitimes : « *Que cherchons-nous réellement à travers la dépense publique ? Les priorités de fait actuelles sont-elles les bonnes ? Dans un même contexte qui connaîtra toujours une limitation des moyens, ne convient-il pas d'en afficher de nouvelles ?* »⁶⁶⁷. Des doutes se fondent sur la fiscalité, car l'État doute aussi de ses fondements, dont l'un des premiers, celui de l'organisation entre le centre et la périphérie.

Paragraphe 2 – L'espace national clôturé

Pour l'administration du XIX^e siècle, les choix fiscaux et politiques doivent se réaliser dans un espace national clôturé, où l'État souhaite contrôler ce qui entre et ce qui sort de son territoire sur lequel les frontières semblent pouvoir encore être verrouillées. Mais, ce qui paraît être une réalité au XIX^e siècle, le devient de moins en moins au fil du temps autant au niveau idéologique avec la montée du libéralisme qu'au niveau politique avec la mise en place de l'idée européenne et de la construction d'un droit international, mais aussi d'un point de vue technique avec le développement des communications. Malgré cela, l'État du XX^e siècle s'adapte pour conserver le contrôle d'un territoire lui échappant de plus en plus. Le premier ajustement se réalise dans le refus aux collectivités de posséder une fiscalité propre (A). Le second se concentre dans le fait que l'État garde la possibilité d'agir de manière autoritaire sur son territoire, il s'établit alors une complémentarité par défaut avec les collectivités (B). Malgré tout, bien que le centralisme étatique soit critiqué, il s'est rendu prépondérant dans l'organisation de la nation (C).

A / Le refus d'une fiscalité propre aux collectivités

La décentralisation territoriale se présente couramment comme le propre des États fédéraux ou régionaux⁶⁶⁸, et non comme celui de l'État unitaire. Pourtant ce dernier, dans le cadre de la décentralisation des compétences, configure de nouveaux centres de décision au niveau local. Ces centres locaux ont d'abord eu pour mission de représenter le pouvoir central hors de la capitale. Ce mode de fonctionnement qui paraissait alors comme normal,

⁶⁶⁶ FAVIER Jean, *Finance et fiscalité au bas Moyen-âge*, Paris, CDU-SEDES, 1971, p.71

⁶⁶⁷ MIGNOT Gabriel, « La démarche et quelques questions », pp.119-129, in Serba Jacques, Le Jeune Pierrick (sous la direction de), *La fonction publique face à la culture de résultat*, colloque organisé à l'IPAG de Brest les 7 et 8 avril 2005, Bruxelles, Bruylant, 2006, p.129.

⁶⁶⁸ « La décentralisation territoriale n'est pas le propre de l'État unitaire. Elle se retrouve dans l'État fédéral ou régional où les collectivités secondaires dotées de régimes différenciées viennent encore compliquer la forme de l'État », HERTZOG Robert, « À la recherche d'une théorie... », *op.cit.*, p. 406.

né pour seconder l'État⁶⁶⁹, demeure dans une certaine mesure toujours d'actualité bien que l'autonomie administrative soit votée depuis 1982.

Le centre concentre le pouvoir. Il a une image de supériorité et de force. La domination du centre fonctionne sur le prestige et la possession de l'autorité. Espace des décisions et lieu de promesses, le centre produit autour de lui une effervescence :

Providence moderne – qui ancrera si profondément dans l'inconscient collectif ce sentiment inexpugnable que le « *centre* », lieu géographique où réside la totalité du pouvoir, où se déploient ses fastes, est aussi – à l'exclusion de tous les autres ? – où se rassemblent les talents, où s'expriment les ambitions, où se font les carrières et se dispensent les bienfaits du prince, où se prennent les grandes décisions : où se produisent, en fin de compte, les seuls éléments qui comptent.⁶⁷⁰

C'est la raison pour laquelle dans un État même décentralisé, tant qu'il applique la logique du pouvoir central, il n'a aucune possibilité pour qu'une structure décentralisée de l'autorité prenne forme. L'État dominera toujours dans les consciences, même s'il ne semble plus rien physiquement. Chaque citoyen en attendra le réveil, car c'est au fondement même de la logique de fonctionnement du centralisme⁶⁷¹.

Ainsi, en matière fiscale, le fait même que l'État puisse garder la main sur son élaboration constitue un évènement qui rassure les populations. Elles préféreront renverser le centre que de confier leur devenir fiscal à une multitude de centres locaux éclatés. Ce constat signifie surtout qu'en matière fiscale, la seule décentralisation existante demeure celle du partage de la souveraineté au niveau national, c'est-à-dire que la décentralisation se définit comme un partage du pouvoir central avec la société civile directement dans des lieux communs de décisions. Car, « *non seulement, les collectivités décentralisées ne disposent pas de la souveraineté, mais elles ne bénéficient d'une autonomie aussi grande dans les compétences fiscales qui, nonobstant quelques aménagements, restent de compétence de*

⁶⁶⁹ Les départements sont nés à la Révolution française.

⁶⁷⁰ OHNET Jean-Marc, *Histoire de la décentralisation*, op.cit., p. 34.

⁶⁷¹ Ce sentiment de la force de l'État central est particulièrement explicite dans le rapport de la cohésion sociale de la commission générale du plan en 1997, où il est possible de lire : « Il n'est pas superfétatoire de rappeler à cet égard que l'État, qui en fut le metteur en forme et en demeure le garant, tient sa pertinence et sa légitimité, dans notre organisation et notre culture politique, de ce qu'il n'est pas une autorité extérieure à la société, mais la force centrale et éminente de la société même », DELEVOYE Jean-Paul, *Cohésion sociale et territoires*, Rapport, commission générale du plan, Paris, La documentation française, 1997, p. 17.

l'État central qui, seul, détermine la nature et les compétences de l'assiette des impôts locaux »⁶⁷². Cette situation devient normale sur un territoire qui conçoit la fiscalité comme le cœur de l'unification de la nation.

Dans cette mesure, l'État refuse aux collectivités une fiscalité propre. Ce refus a pour raison l'équilibre territorial entre l'État et les collectivités. En ce sens, il serait équitable de la refuser à l'Union européenne pour les mêmes motifs. Cette dernière bénéficie pourtant d'une fiscalité propre. Dans la même logique, il serait normal que les fonctionnaires européens ne bénéficient pas d'immunité fiscale, dans le sens où ayant un revenu, et conséquent pour certains d'entre eux, ils se doivent de participer à l'effort de financement collectif.

Tout privilège se crée avec la complicité de l'État, mais tout privilège est un déséquilibre futur. À ce titre, la distinction entre le privilège et la compensation financière semble fondamentale. En effet, lorsqu'une personne connaît des difficultés financières et ne paie pas d'impôt direct, c'est une juste compensation eu égard à sa situation, mais lorsqu'une personne qui a les moyens ne paie pas d'impôt, c'est un privilège. Ainsi, de par ses traités et ses déclarations, il est certain que ni la France et ni l'Europe ne souhaiteraient être à l'origine de privilèges et de déséquilibres fiscaux.

Néanmoins, la logique du pouvoir central se voit à tous les niveaux et sur tous les sujets. Ainsi, un maire qui exerce ses pouvoirs de police dans sa commune *« ne peut pas être considéré comme appartenant à la commune, et que le maire qui l'exerce est un instrument de l'autorité centrale et non point un agent décentralisé organe du groupe communal »*⁶⁷³. Nombreuses compétences mises en action par les collectivités obéissent à des prérogatives du pouvoir central. Cela signifie surtout que l'existence de collectivités locales ne signifie pas l'existence d'autogestions locales. Il serait logique de penser que la libre administration d'une collectivité amènerait à terme à l'autogestion de cette dernière. Seulement, les collectivités autonomes le sont dans leur manière de gérer, mais pas sur ce qu'elles gèrent et ni sur ce qu'elles reçoivent en fiscalité pour fonctionner. Cela signifie aussi qu'une collectivité peut fonctionner sur le mode du centralisme (tous les pouvoirs dans les mains de quelques-uns), ou dans un mode de décentralisation (partage des compétences avec la société civile), elle n'en reste pas moins dépendante du centre étatique, et la collectivité locale continue à gérer

⁶⁷² GEFROY Jean-Baptiste, *Les grands problèmes, op.cit.*, p. 191.

⁶⁷³ DUGUIT Léon, *L'État, les gouvernants et les agents*, (1903), 2003, Paris, Dalloz, p. 488

des compétences déléguées par l'État. Face à ce constat de l'inadéquation des modes de gestion de l'État central, de nouvelles techniques tentent de se mettre en place telles que la gestion par un audit public⁶⁷⁴, ou encore de nouvelles techniques managériales⁶⁷⁵. La régionalisation⁶⁷⁶ aurait dû changer la France et sa tendance à centraliser. Seulement, cette situation ne pouvait en aucune façon changer puisque les politiques considéraient la décentralisation comme une répartition spatiale du pouvoir et des compétences, alors qu'elle devrait être d'abord une mutation de la gestion publique et donc du mode de fonctionnement étatique.

Pour avoir une décentralisation efficace, faut-il encore qu'elle se développe dans un mode de fonctionnement qui lui soit propre. Cela demande de remettre en cause des acquis en gestion publique, mais aussi que l'État abandonne toute référence à l'idée de centralisation. Pour cela, si les collectivités territoriales deviennent redevables de l'État pour bénéficier de l'autonomie de fonctionnement, l'État allège sur les collectivités un coût de fonctionnement qu'il ne pourrait pas assumer seul.

B / Une complémentarité par défaut

Dans une circulaire en date du 8 janvier 2001, le Premier ministre reproche « *aux administrations centrales, [qu'elle] n'ont pas tiré toutes les conséquences de la politique visant à accroître la responsabilité de ces dernières dans la mise en œuvre d'action de*

⁶⁷⁴ « Les audits de modernisation pourraient alors porter sur des champs plus large, ne plus être limités à des ministères mais porter sur l'ensemble de ministères et déboucher sur des propositions de refonte des missions et des programmes. Les stratégies de modernisation qui en découleraient seraient dès lors plus larges que les plans d'actions des actuels audits de modernisation. Ils pourraient s'inscrire dans le cadre de l'évolution de l'architecture budgétaire », HUTEAU Serge, *La nouvelle gestion publique locale LOLF et collectivités territoriales*, Paris, collection action locale, édition du Moniteur, 2008, p. 359.

⁶⁷⁵ « Une nouvelle génération de management apparaît ainsi dans les années 1980 : plutôt que de chercher à planifier, organiser, diriger et contrôler (PODC), il conviendrait d'animer, de déléguer, de mobiliser et de responsabiliser (ADMR) ; on passe à l'entreprise du « troisième type », capable de développer dans tous les domaines une « logique de l'innovation », en élevant sans cesse le niveau de ses performances, mais aussi en transformant un système de management devenu obsolète », CHEVALLIER Jacques, *Science administrative*, 3^{ème} édition refondue, 2002, Paris, PUF, p. 33.

⁶⁷⁶ Dans les années 30 : « Le remède qu'Ordre nouveau proposait c'était la région qui devait être selon l'Ordre nouveau l'un des axes essentiels de la reconstruction de l'ordre politique, économique et sociale », DREYFUS François-Georges, « Le général de Gaulle et la régionalisation, le projet de loi référendaire du 27 avril 1969 », pp.575-585, in GRAS Christian et LIVET Georges (publié par), *Régions et régionalismes en France*, Paris, PUF, 1977, p.578.

l'État »⁶⁷⁷. Le pouvoir de l'époque reproche aux administrations centrales de ne pas tenir leur rôle primordial dans la mise en place de leur politique. Mais le pouvaient-elles ? L'État regarde, exécute ou contrôle quasiment toutes les compétences territorialisées et décentralisées. Comment des administrations, qui sont déjà surchargées de travail, pourraient-elles en plus s'occuper de la mise en place de la politique gouvernementale ? Cela ne relève pas de l'impossibilité politique, mais technique. Les systèmes de recrutement n'étant pas assouplis, et les moyens financiers ne pouvant plus beaucoup croître, est-il possible de penser que l'État pourrait encore plus centraliser et contrôler ? Tout ramène à l'État⁶⁷⁸ dans la mesure où toutes les administrations locales et toutes les collectivités doivent former un ensemble cohérent symbolisant l'union territoriale. L'État devient par la force des événements, un centre malgré lui. Il appartient donc à l'État d'en prendre la mesure et d'admettre qu'il ne peut pas tout gérer, mais surtout d'accepter qu'il a pour tâche de réguler les différentes composantes territoriales. En revanche, son rôle demeure primordial dans les domaines fondateurs de la nation⁶⁷⁹.

L'État peut toujours agir de façon unanime et autoritaire. L'équilibre de la décentralisation territoriale, distincte de la décentralisation politique, apparaît fragile. De nombreux exemples prouvent que l'État peut agir autoritairement, alors que les collectivités joueront plus sur les faits accomplis et ne respecteront pas leurs engagements. Ainsi « *l'histoire (...) a prouvé que l'État pouvait reporter d'un an l'application des contrats de plan État-région sans que les cocontractants aient leur mot à dire. Et l'inverse est vrai également, c'est-à-dire qu'il arrive*

⁶⁷⁷ *La déconcentration des administrations de la réforme de l'État*, Rapport public particulier, cour des Comptes, Les éditions des journaux officiels, Novembre 2003, p. 94.

⁶⁷⁸ « Si le territoire national, voire la circonscription étatique sont capables (sic), tout comme le territoire local, de générer un certain nombre de besoins, leur prise en compte débouchera toujours sur l'affermissement de l'autorité d'une seule personne : l'État. Le Président de la République nommant un ambassadeur à l'étranger, le ministre ouvrant un concours de la fonction publique agissent dans tous les cas au nom et pour le compte de l'État. Le recteur d'académie d'Aquitaine, le préfet du département du Lot-et-Garonne, bien qu'exerçant des fonctions au niveau local, agiront toujours au nom et pour le compte de l'État. Tous prendront en compte les besoins issus du territoire national. Le Président de la République et le ministre le font de manière évidente car ceux-ci n'ont pas en charge une circonscription locale particulière mais l'ensemble du territoire national. Mais cela est aussi vrai pour le recteur de l'académie d'Aquitaine et le préfet du Lot-et-Garonne : ceux-ci seront certes sans doute conduits à tenir compte dans leurs décisions de tel ou tel élément tenant de la circonscription locale sur laquelle ils ont compétence mais au final, cette décision devra toujours répondre à un intérêt général au sens large du terme puisque précisément les autorités agissent au nom et pour le compte de l'État », MELLA Elisabeth, *Essai sur la nature de la délibération locale*, Paris, Bibliothèque de droit public, tome 234, LGDJ, 2003, p.135.

⁶⁷⁹ Parlant de la décentralisation territoriale : « Elle seule peut inciter l'État à se recentrer sur ses grandes fonctions : la justice, la santé, la sécurité, l'éducation, la définition des normes collectives, la définition d'une stratégie économique et sociale nationale, la péréquation entre régions et territoires, les questions internationales, etc. », ROUSSET Alain et VIARD Jean, *Ce que régions veulent dire, réponse au Rapport Balladur*, 2009, Paris, L'Aube, p. 19.

qu'une région ne tienne pas les engagements qui avaient été inscrits dans le contrat à un moment donné »⁶⁸⁰.

Lorsque l'équilibre d'un budget ne semble pas respecté, un État mis sous tutelle demeure exceptionnel et lié à des faits historiques graves. Par contre, lorsque l'équilibre d'un budget local ne se constate pas, le préfet peut mettre en œuvre une procédure de redressement dans un délai de 30 jours. L'État a donc une place centrale dans l'organisation nationale, mais aussi mondiale.

Ainsi, le lien entre l'État et les collectivités locales se définit comme complémentaire, dans la mesure où l'État, de par sa place d'organisateur de la fiscalité, « *garantit aux collectivités locales que la fiscalité recouvrée sera égale à la fiscalité décidée. En d'autres termes, le non-recouvrement est supporté par l'État* »⁶⁸¹. Cette garantie commence d'ailleurs à coûter cher, et le Conseil économique et social évoque le déficit de l'État envers les collectivités pour le recouvrement de l'impôt⁶⁸², mais cet argumentaire peut être réfuté. En effet, le prélèvement fiscal et la distribution des fonds prélevés ne doivent pas être traduits comme un coût financier pour l'État, mais bien comme un gain, dans le sens où les services que ces fonds financent, sont autant de services que l'État ne prend pas à sa charge.

Pourtant, ces garanties n'empêchent pas « *l'émiettement des structures territoriales, [qui se combinent] aux choix d'une imposition localisée sur les entreprises, [et qui] sont à l'origine de la majeure partie des inégalités de ressources entre communes* »⁶⁸³. Ainsi, en ne voulant pas toucher à la structuration de la fiscalité locale, l'État renforce des inégalités territoriales, et n'a pas d'autres choix que de garantir des dotations de péréquation ou de garantir les rentrées fiscales. Dans tous les cas, l'État se retrouve doublement redevable envers les collectivités locales par ce qu'elles lui permettent de déléguer, et dans les obligations qu'elles lui demandent d'accomplir du fait même de sa place centrale. L'État se retrouve donc dans l'obligation de déléguer ses compétences qu'il ne peut plus gérer. Pour cela, il a

⁶⁸⁰ MARCOU Gérard, « Les contrats entre l'État et les collectivités territoriales, réflexions sur quelques problèmes juridiques et administratifs », in pp. 982-985, *ADJA*, 2003, p. 993.

⁶⁸¹ MUZELLEC Raymond, *Finances locales, op.cit.*, p.185

⁶⁸² « Selon le rapport Tissidre du Conseil économique et social (1988) le bilan financier est devenu défavorable à l'État depuis 1978 à hauteur d'une quinzaine de milliards. On mesure l'importance du débours pour les collectivités locales si elles avaient dû dédommager l'État aux taux du marché », *Ibid.*, p. 186.

⁶⁸³ GUENGANT Alain, *Équité territoriale, op.cit.*, p. 216.

été jusqu'à envoyer des appels à candidature pour décentraliser ses compétences⁶⁸⁴. Son impasse n'a pas trouvé de solution dans la décentralisation territoriale, même nécessaire, ou dans la privatisation et l'externalisation des coûts, parce que ces solutions n'apportent pas de restructurations internes du pouvoir étatique, mais simplement une adaptation du centralisme. Les Français, attachés au pouvoir central de l'État, souhaitent aussi le réformer, y participer et décider avec lui bien qu'il soit prépondérant.

C / Un modèle centraliste prépondérant

Le centralisme a été depuis longtemps critiqué et notamment par les libéraux qui ne supportent pas son intervention dans l'économie. Ils jugent cette « *technique de maîtrise de l'espace et du destin des hommes* »⁶⁸⁵ comme « *artificielle, produit d'un rationalisme mécaniste, qui mutile l'organisme national, étouffe vitalité et énergie, disloque les solidarités communautaires et desserre les liens sociaux* »⁶⁸⁶. Les libéraux mettent aussi à l'index l'État providence⁶⁸⁷ pour des raisons à peu près similaires.

Ainsi, bien que l'État central ait souvent été critiqué, son mode de pouvoir a toujours été copié. Même les libéraux en viendront au cours du XX^e siècle à soutenir des régimes très autoritaires et centralisateurs⁶⁸⁸ pour appliquer leur idéologie du marché et de la concurrence non-faussée. La raison ne se situe pas du côté de leur idéologie, mais du côté du pouvoir lui-même. Tout pouvoir impose la nécessité tôt ou tard de décider ; car décider, c'est choisir, et le choix apporte et demande d'avoir des responsabilités. Le centralisme est sûrement

⁶⁸⁴ « La loi n°2004-809 du 13 août 2004 aux libertés et responsabilités locales procède à de nouveaux transferts de compétences au profit des collectivités territoriales (formation professionnelle, etc.) La méthode comporte toutefois un certain nombre de particularités. Dans certains domaines, la loi ne procède pas à un transfert à une collectivité déterminée, mais utilise un système original d'appel à candidature », FERSTENBERT Jacques, PRIET François et QUILICHINI Paule, *Droits de collectivités*, *op.cit.*, p. 50.

⁶⁸⁵ BURDEAU François, *Histoire de l'administration*, *op.cit.*, p. 187.

⁶⁸⁶ *Ibid.*, p.187.

⁶⁸⁷ « En forgeant l'expression : État providence, les libéraux du Second Empire entendaient condamner, jugé inédit, d'un pouvoir coupable à leurs yeux d'une action sacrilège, puisqu'il usurpait un attribut propre à la divinité ; ils n'ont fait que mettre en lumière un aspect permanent des pouvoirs publics nationaux, habitués par des siècles d'activisme à s'estimer appelés à tout régir pour le plus grand profit de la collectivité », *Ibid.*, p. 109.

⁶⁸⁸ Le Chili du général PINOCHET, voir le film : *La stratégie de choc*, d'après le livre de Naomi Klein, de Michael Winterbottom et Mat Whitecross, 2008.

inhérent au pouvoir, mais le centralisme peut être temporisé ou au contraire surdéveloppé⁶⁸⁹. C'est pourquoi, « *la décentralisation n'a de sens que si les autorités non-centrales ont des rapports aux autorités centrales [de] cette indépendance de fait, qui est la possibilité de mener une action jusqu'à son terme, c'est-à-dire de faire passer dans la réalité les décisions que l'on a prise* »⁶⁹⁰. C'est par l'application de cette indépendance, que le pouvoir recompose des centres de décision proches des habitants. D'un point de vue physique, il y a de la proximité entre les citoyens et le décideur, mais du point de vue politique, la distance semble toujours la même, quand elle ne s'aggrave pas.

Il y a donc eu la création de centres locaux de décision (mairies, intercommunalités, départements, régions) qui rencontrent les mêmes difficultés que le centralisme d'État puisque les citoyens reprochent au pouvoir de monopoliser les centres de décision et de les utiliser contre les intérêts de la population ou pour son propre intérêt. Ce sentiment des citoyens qui se développe à l'égard du pouvoir aurait pourtant pu s'adoucir en favorisant la localité⁶⁹¹, mais aussi avec le développement de procédures participatives⁶⁹². Elles restent néanmoins timides et surtout ces procédures, utilisées pour donner aux pouvoirs représentatifs une légitimité, les centres locaux de décision les détournent à leurs profits. Ainsi :

[Les] dysfonctionnements du débat public ne font que révéler les faiblesses des systèmes français de démocratie délibérative. Nos élus ne recherchent pas la participation pour elle-même ; ils la conçoivent et l'organisent avant tout comme un outil pour relégitimer le système représentatif. Aussi ont-ils tendance à « *externaliser* » la participation citoyenne, c'est-à-dire à la renvoyer vers des instances neutres éloignées des centres de décision.⁶⁹³

⁶⁸⁹ Il est intéressant de voir l'un des conseils sur le commandement avisé par l'auteur chinois Sunzi : « Par conséquent les grands généraux s'efforcent de se placer en situation favorable et n'exigent pas excessivement de leurs subordonnés » (*L'art de la guerre*, Paris, Payot & rivage poche, 2004, p. 54).

⁶⁹⁰ EISEMANN Charles, *Centralisation et décentralisation, esquisse d'une théorie générale*, Paris, LGDJ, 1948, p. 271.

⁶⁹¹ « Le renouveau de la démocratie locale est de ce point de vue inséparable depuis quelques années des flux et déplacements nouveaux de légitimités entre « local » et « national ». Le local a peu à peu été (re)constitué socialement comme le niveau privilégié de la politisation ordinaire des citoyens, de l'efficacité, de la mise en cohérence de l'action publique et le foyer de sociabilité », LEFÈBRE Rémi, « Non-dits et points aveugles de la démocratie participative », pp. 33-58, in ROBBE François (sous la direction de), *La démocratie participative*, Paris, l'Harmattan, 2007, p. 35.

⁶⁹² « L'institutionnalisation de la participation locale a remis en cause le principe de proximité dans la mesure où cette dernière n'est plus censée assurer naturellement, par les liens qu'elle favorise », *Ibid.*, p. 42.

⁶⁹³ ROBBE François, « Démocratie représentative et participative », pp. 11-32, in ROBBE François *op.cit.*, 2007, p. 31.

L'État connaît le mécanisme de création du centralisme local qu'il a sûrement favorisé volontairement, car lutter contre les centralismes nationaux ou locaux, aurait demandé de réintégrer la société civile dans le processus de délibération ; en d'autres termes, intégrer la société civile dans le processus de la décision finale. Le projet de 1969 sur la régionalisation avait introduit cette notion. « *Il s'agit surtout, comme [le général de Gaulle] le dit à Quimper le 2 février, de « faire de la participation régionale le cadre nouveau de l'initiative »*⁶⁹⁴, pour cela « *le Club Jean Moulin estime : « la réforme régionale ne peut se réduire à un simple aménagement dans le cadre des institutions existantes. Elle doit déterminer une véritable redistribution du pouvoir par la transformation en profondeur du système français »*⁶⁹⁵. Néanmoins, le projet rejeté, la France se dirige vers le renforcement des institutions existantes avec cette recherche constante de la légitimité auprès de la population, à défaut de l'avoir intégrée à la décision. Car, les réformes de décentralisation votées en 1982 dotent les collectivités locales de la libre administration. Le préfet est responsable du contrôle de la légalité. La participation rêvée s'est transformée en concertation frustrante, et rien n'a changé au niveau de la fiscalité, rien qui propose une nouvelle répartition des fonds levés. Les collectivités reçoivent des dotations et les fonds propres ne semblent pas d'actualité. Au contraire, les inégalités fiscales se renforcent (entre riches et pauvres), le système de sécurité sociale contrôlé par le Parlement protège de moins en moins le citoyen⁶⁹⁶.

En résumé, « *le schéma général [n'est] guère affecté par les réformes fiscales intervenues au cours du XX^e siècle, malgré la dissociation opérée entre impôts d'État et impôts locaux, de même que du fait de l'adoption du système de quotité pour ces derniers »*⁶⁹⁷. La question reste donc entière: une réforme démocratique de la raison fiscale est-elle possible ? Une recherche des principes fiscaux peut être mise en avant. La sortie du centralisme (autant national que local) deviendrait possible pour aller vers une décentralisation politique du pouvoir. Le référent politique de l'État changerait de fait.

Section 2 – Une décentralisation doublée de centralisme d'État

Le terme de « *décentralisation* » s'entend couramment comme une délégation de compétence de l'État vers les collectivités locales. La théorie classique établit une

⁶⁹⁴ DREYFUS François-Georges, « Le général de Gaulle... », *op.cit.*, p. 584.

⁶⁹⁵ *Ibid.*, p. 584.

⁶⁹⁶ Par exemple, les médicaments ne sont plus, pour une grande partie d'entre eux, remboursés.

⁶⁹⁷ DUPRAT Jean-Pierre, « L'évolution des relations du ministère des finances... », *op.cit.*, p.30.

dichotomie entre Paris et les provinces. Cette explication prend tout son sens dans une analyse ayant pour référent l'État central. Dans ce cadre, la décentralisation institutionnelle a pu donner naissance à une multitude de centralismes locaux imitant l'autoritarisme de l'État. Néanmoins, la décentralisation possède aussi un autre sens non exploité par la classe dirigeante. En effet, la décentralisation appelle à la répartition de la souveraineté entre la sphère politique et la société civile. Ainsi, la base d'un État décentralisé s'appuierait sur une nouvelle conception du pouvoir. En ce sens, ces deux logiques se perçoivent dans les politiques de régionalisation. Chacune d'entre elles cherche à sa manière une nouvelle forme à l'unité nationale (§ 1). Même si au final, l'envie de contrôle de l'État refait surface et impose sa domination dans un dialogue fiscal sur les ressources des collectivités (§ 2).

Paragraphe 1 – Une régionalisation à la recherche de l'unité nationale

La régionalisation a été pensée pour lutter contre la tendance centralisatrice de l'État. Pourtant, à travers la régionalisation l'État favorise la décentralisation territoriale mettant de côté la décentralisation politique, c'est-à-dire la participation de la sphère civile à la délibération locale dans des assemblées communes avec les élus politiques. En effet, la réforme de 1982 qui s'applique tourne le dos sur ce point à la réforme avortée de 1969 qui intégrait la participation de la société civile. Il y avait alors la volonté d'unifier la France par la participation citoyenne (A). Suite à cet échec, le rapport Guichard, quelques années après démontre que la décentralisation devient la garantie de l'unité du pays (B). Néanmoins, la décentralisation qui voit jour est celle des socialistes en fondant l'autonomie des collectivités territoriales et donnant naissance à un réseau de centralismes locaux (C).

A / Unifier la France par la participation régionale

Afin de modifier le mode de fonctionnement de la représentation locale, le général de Gaulle propose le 27 avril 1969 un référendum sur un projet de loi relatif à la création de régions et à la rénovation du Sénat⁶⁹⁸. Cette consultation a vu la défaite du « oui » et le départ du Général de la présidence de la République⁶⁹⁹.

⁶⁹⁸ Sur le Sénat, discours du général de Gaulle du 11 mars 1969 diffusé par l'ORTF : « ... rénover le Sénat actuellement réduit à un rôle de plus en plus accessoire, afin qu'il devienne un cadre où travailleront en commun des sénateurs élus par les conseils locaux et d'autres délégués par les

L'objectif de ce projet de loi devait permettre l'intégration de la société civile dans des assemblées communes avec les élus politiques et les faire concourir à des décisions communes. Le Décret n°69.296 du 2 avril 1969 soumettant le projet de loi au référendum, au Titre premier « *La région* », au chapitre premier des dispositions constitutionnelles visant à modifier l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958, en ces termes : « *Les conseils des régions et, pour l'exercice de compétences de caractère régional, les conseils des départements d'outre-mer comprennent des élus et des représentants des activités économiques, sociales et culturelles* ». Le général de Gaulle voit sous le vocable de la *participation* cette volonté de rapprocher les élus politiques et les participants à des associations d'intérêt économique, social ou culturel, dans des lieux communs. Il se confie en ces termes à Alain Peyrefitte :

Quant aux collectivités locales, dont la représentation est maintenant la seule justification du Sénat, il n'est pas souhaitable qu'elles soient représentées par le Sénat tel qu'il est, ni par les Conseils généraux tels qu'ils sont. On peut prévoir une représentation d'un autre modèle, par l'intermédiaire des comités d'expansion régionale que l'on est en train de mettre sur pied. On peut articuler le Conseil économique et social sur ces comités d'expansion régionale, de manière à lui faire représenter les forces économiques et sociales à la fois sur le plan national – comme c'est le cas maintenant – et sur le plan régional, par des comités d'expansion.⁷⁰⁰

Face à ce projet, la Gauche reproche à de Gaulle, pas tant sa réforme sur la décentralisation que le fait qu'il ose mélanger dans la même assemblée les élus politiques et le monde civil. Michel Philipponneau, proche collaborateur de Gaston Defferre, l'un des acteurs de la décentralisation socialiste en 1982, s'exprime en ces termes: « [la Gauche] *manifeste son hostilité à l'instauration d'une nouvelle collectivité territoriale qui réduira le rôle du département, à l'exercice du pouvoir par des socioprofessionnels empiétant sur celui des élus. Elle se mobilise contre la suppression de fait du Sénat, « grand consul des communes*

grandes branches d'intérêt et d'activité. À ce titre, il sera saisi prioritairement le premier de tous les projets de loi pour qu'il formule ses avis et propose ses amendements... », De GAULLE Charles, *Anthologie des discours 1940-1969, général de Gaulle*, sous la direction de Pierre Leblanc et l'institut des archives sonores, Frémeaux & associés, CD.

⁶⁹⁹ « À ce moment, les résultats définitifs sont presque connus : le non, qui triomphe dans la plupart des grandes villes et d'abord à Paris, l'emporte avec 53,97 % des suffrages exprimés. Face à ce désaveu clair, le général décide de brusquer les choses : sa démission doit être rendue publique dès minuit et non le lendemain à onze heures », in ROUSSEL Éric, *Charles de Gaulle*, 2002, Paris, Gallimard, p.907.

⁷⁰⁰ PEYREFITTE Alain, *C'était de Gaulle*, Paris, Quarto Gallimard, 2002, p.1823.

de France »⁷⁰¹. Cette expression représente bien le rejet de la participation par la Gauche qui souhaite garder une distinction entre : l'univers socioprofessionnel⁷⁰² et l'univers des élus politiques.

Finalement, « *les nouvelles structures régionales partent du principe selon lequel elles doivent différencier la concertation et la participation. Elle s'inscrit dans le cadre de la politique de la participation du général de Gaulle* »⁷⁰³. En effet, la participation se définit comme la réunion du monde civil et du monde politique alors que la concertation se conçoit comme le monde politique qui demande un avis (ou une caution) au monde civil et socioprofessionnel. La participation donne au monde civil un droit de prendre part à la délibération finale, il acquiert de fait un pouvoir d'amendement.

Par contre, la concertation, en gardant une distinction entre le monde civil et le monde politique, organise cette séparation. À titre d'illustration, il paraît judicieux de citer la loi L.300-2 concernant les constructions publiques : « *le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole* »⁷⁰⁴. À côté des projets d'urbanisme, des comités de concertation voient le jour à travers lesquels, les mondes associatifs et professionnels peuvent espérer faire entendre leurs voix. Le monde politique reste libre de prendre en compte ou pas les délibérations de la concertation mises en place. Il y a de fait une dissociation entre la concertation et la décision de l'assemblée politique.

⁷⁰¹ *La grande affaire, décentralisation et régionalisation*, préface de Gaston Defferre, Paris, Calmann-Lévy, 1981, p.35.

⁷⁰² Cet univers se retrouve en partie seulement dans le conseil économique et social d'où le problème de la concurrence réelle ou supposée entre les syndicats et les partis de gauche.

⁷⁰³ DREYFUS François-Georges, « *Le général de Gaulle et la régionalisation, le projet de loi référendaire du 27 avril 1969* », pp.575-585, in Gras Christian et Livet Georges (publié par), *Régions et régionalismes en France*, Paris, PUF, 1977, p.583.

⁷⁰⁴ Loi L300-2, modifiée par la loi n°2003-590 du 2 juillet 2003, article 42 JORF 3 juillet 2003.

Dans le référendum de 1969, il y a une volonté de construire un monde socio-économique commun aux élus et au monde civil pour répondre aux exigences du monde moderne⁷⁰⁵. Il y a donc bien deux visions différentes de la décentralisation :

- ceux qui pensent à une union du monde civil et politique,
- et ceux qui pensent à leur séparation mettant en place des consultations organisées (la concertation).

B / Le rapport Guichard, une décentralisation unificatrice

L'État n'a jamais ignoré les collectivités territoriales, il a toujours noué des liens⁷⁰⁶ politiques et financiers. Dès les années 60, une réflexion se met en place sur la décentralisation. Malgré celle-ci, comme vue précédemment, la réforme sur la régionalisation du général de Gaulle n'a pas abouti. Seulement, un consensus commence à faire jour dans la classe politique, l'État ne peut plus concentrer autant de compétences. La *commission de développement des responsabilités locales*, dirigé par Olivier Guichard en septembre 1976, dans un rapport portant son nom, exprime cette opinion :

L'accroissement continu de l'État n'a pas laissé de place au développement des responsabilités locales. Et le fonctionnement de l'État a rendu leur exercice de plus en plus confus et dépendant.⁷⁰⁷

Les élus nationaux des années 70 se rendent compte que l'État ne peut pas continuer à centraliser l'ensemble des compétences. Il faut réussir à rapprocher les citoyens de l'administration en passant par les collectivités pour la gestion de certaines missions de l'État : éducation, sociale ou encore formation. La décentralisation devient une obligation :

⁷⁰⁵ « Il y a dans la région voulue par Charles de Gaulle un effort de construction politico-administratif et surtout socio-économique ouvert aux nécessités techniques du monde moderne et au désir de participation indispensable à la construction d'une société nouvelle, tenant compte aussi des idées très traditionnelles de la classe politique française », in DREYFUS François-Georges, « Le général de Gaulle... », *op.cit.*, p. 585.

⁷⁰⁶ « L'examen de deux siècles d'histoire administrative témoigne de la persistance et de l'intensité du lien noué entre les services financiers de l'État et les collectivités locales. Déjà, dans la perspective de la suppression de la répartition, le rapport de la commission Guichard soulignait la nécessité d'un renforcement de la fonction de conseil, afin d'éclairer les collectivités dans l'usage d'une liberté accrue », DUPRAT Jean-Pierre, « L'évolution des relations du ministère des finances... », *op.cit.*, p.35.

⁷⁰⁷ *Vivre ensemble, rapport de la commission de développement des responsabilités locales*, Paris, La documentation française, septembre 1976, p.25.

« du constat peut ressortir cette idée force (...): pour retrouver le mouvement de l'unité sociale, pour lutter contre la décomposition et la féodalisation, il faut décentraliser »⁷⁰⁸. La décentralisation ne se présente pas comme une désunion du territoire, c'est au contraire devenu la raison de son unification. Le rapport Guichard renverse les logiques jusque-là évoquées. La vision classique établissait un lien entre les notions de centre / d'unification / de souveraineté ; c'est parce qu'il avait un centre qu'il devait y avoir unité du territoire. Le centre garantissait l'égalité et la solidarité à l'intérieur de l'hexagone. Le rapport Guichard évoque bien le contraire : si l'État ne met pas en place la décentralisation, l'unité nationale risque d'éclater et la souveraineté d'être menacée.

De plus, au tout début du document, le rapport Guichard évoque son attachement à quelques principes fondateurs de la République et de la démocratie. Reprenant l'analyse suivant laquelle le pays paraît malade, il lui appartient dans son devoir d'élu de se demander à quoi ressemblerait une France en *bonne santé*. Selon lui, cette dernière se situe d'abord dans la démocratie représentative qui doit se renforcer à travers les principes : d'efficacité administrative et de dignité de l'État⁷⁰⁹. Le rapport Guichard n'évoque pas la participation citoyenne autrement que par les élections. Pourtant, la participation existait au sens gaullien depuis au moins l'après-guerre et elle se place au cœur du référendum de 1969. Le rapport provient d'une commission qui porte le nom de « *développement des responsabilités locales* », mais celles-ci concernent toujours les représentants élus et en aucune façon la participation du monde associatif et socio-économique. Le citoyen apparaît comme exclu du rapport Guichard. La commission le constate d'ailleurs quand elle évoque les populations qui s'intéressent peu aux élections locales⁷¹⁰ liées pour la commission au fait que les assemblées locales connaissent « *la rançon de [l'] efficacité [qui] a été un certain retrait de la démocratie, information insuffisante, délibération trop rapide, décision autoritaire* »⁷¹¹.

⁷⁰⁸ *Ibid.*, p.30.

⁷⁰⁹ « On ne peut juger le fonctionnement de la démocratie locale que par référence à quelques principes : si on la juge malade, c'est qu'on se fait une idée de la bonne santé. C'est pourquoi, nous dirons d'emblée que les analyses qu'on va lire, les propositions qu'elles inscrivent viennent de Français attachés à la démocratie représentative, à l'efficacité administrative, à la dignité de l'État : nous croyons que ces trois principes peuvent et doivent se renforcer l'un l'autre, et ne peuvent vivre l'un sans l'autre », *Ibid.*, p.17.

⁷¹⁰ « Les populations marquent un certain désintérêt à l'égard des assemblées locales, cependant lieu d'élection de la plus vivante et de la moins politicienne des démocraties », *Ibid.*, p.277.

⁷¹¹ *Ibid.*, p. 277.

Seulement, cette séparation entre le citoyen et la représentation locale, qu'évoque le rapport Guichard, a des répercussions directes sur les mesures fiscales⁷¹² en direction des collectivités locales. La fiscalité va être substituée. « *L'État ne subventionne pas un équipement : il donne à une collectivité les moyens d'arbitrer librement entre ses besoins (...) afin de marquer le changement, nous souhaiterions que l'emploi du mot de subvention soit banni. L'État affecte aux collectivités des dotations. Ces dotations sont générales, c'est-à-dire que leur emploi est libre. Ces dotations sont ordinaires, c'est-à-dire que leur service est régulier* »⁷¹³. Le passage de la subvention à la dotation apparaît comme le véritable acte d'une décentralisation libre en apparence, mais techniquement sous contrôle. En effet, le rapport Guichard a raison lorsqu'il affirme que la collectivité est libre dans la gestion des fonds alloués en dotation, mais il oublie que sa liberté s'arrête à la raison pour laquelle elle a reçu la dotation⁷¹⁴. De plus, l'État développe la logique suivant laquelle : *celui qui paie est celui qui doit décider*⁷¹⁵.

C / La décentralisation socialiste, un réseau de petits centralismes

En mai 1981, François Mitterrand, socialiste, remporte la présidence de la République française dont le programme pose la mise en place de la décentralisation. Gaston Defferre⁷¹⁶ mène la réforme. En effet, « *pour être le premier magistrat d'une grande ville, il n'a jamais supporté le contrôle que lui impose, à Marseille, le préfet, cet œil de Paris dont la présence est parfois si lourde. Pas un budget, pas un investissement, pas un plan d'urbanisme qui*

⁷¹² « La réforme des finances locales a été notre souci constant. Cette réforme tout autant attendue ne sera profonde que si de nouvelles structures se constituent pour être le réceptacle des nouveaux mécanismes financiers et des compétences supplémentaires. C'est ensemble que les communes pourront recevoir et percevoir des ressources évolutives et accorder aux assiettes fiscales modernes », *Ibid.*, p.47.

⁷¹³ *Ibid.*, p.64.

⁷¹⁴ « L'efficacité globale du concours de l'État. À ce sujet, il n'est pas évident non plus que la modification des règles des dotations transversales répondant aux deux premiers grands objectifs (compensation et péréquation), en particulier la DGF, soit plus efficace au total que la mise en place adaptée à la poursuite de politiques ciblées. On ne peut exclure en effet des effets de transfert mal calibrés entre collectivités locales lorsque des dispositifs répondant à un objectif transversal sont modifiés en vue d'atteindre un but très ciblé », PHILOT David et CABURET Gwennaëlle, *Guide pratique des dotations de l'État aux collectivités locales*, Paris, Berger-Levrault, 2006, p. 47

⁷¹⁵ D'où cette réflexion du livre collectif d'Antoine Follain sur la fin de l'Ancien Régime : « Parmi les villageois concernés par les affaires publiques, faute de patrimoine et de revenus communaux ou paroissiaux suffisants, les rapports de pouvoir auraient-ils découlé des contributions de chacun selon un axiome simple : qui paie, décide ? » (*L'argent des villages du XIII^e au XVIII^e siècle*, Actes du colloque d'Angers (30 -31 octobre 1998), Rennes, Association d'histoire des sociétés rurales, dans le propos introductif (Rapport introductif, comptabilité paroissiale et communales), 2000, p. 5.)

⁷¹⁶ Maire de Marseille

n'ait besoin de son imprimatur »⁷¹⁷. La décentralisation proposée aux Français en 1982 se conçoit, dès l'origine, différente de celle de 1969.

Michel Philipponneau, socialiste, dans son ouvrage *La grande affaire, décentralisation et régionalisation*, publié juste après la victoire en 1981, dévoile de façon précise son idée de la décentralisation. Il annonce la grande attache qu'ont les élus à leur mandat de maire : « *Jamais un homme politique, à l'exception du Président de la République, ne renoncera à son titre de maire : Gaston Defferre demeure d'abord maire de Marseille et Pierre Mauroy maire de Lille* »⁷¹⁸. Dans la foulée, il pose alors la question : « *Doit-on également priver les conseils généraux et régionaux de l'expérience d'hommes qui ont marqué l'histoire de ces institutions ?* »⁷¹⁹. Cette argumentation – d'être en présence d'hommes exceptionnels – sert de justification à certains élus pour cumuler les mandats électoraux.

Néanmoins, la future loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, inscrit dans son 1^{er} article que « *les communes, les départements et les régions s'administrent librement par des conseils d'élus* »⁷²⁰. Michel Philipponneau explique qu'après cette loi, l'État en dehors des pouvoirs régaliens (justice, sécurité, fiscalité), conserve des compétences dans « *le domaine de l'économie, de la planification, l'aménagement de ce qui devrait compenser la réduction de ses compétences opérées au bénéfice des collectivités de base* »⁷²¹. Cette décision pose de fait, des difficultés pour gérer les finances publiques locales puisque les revenus fiscaux sont décidés au niveau de l'État. De là naît la critique suivant laquelle : « *l'État se décharge sur les collectivités locales de la réalisation des investissements économiques et sociaux* »⁷²². Mais, ce qui embarrasse le plus Michel Philipponneau demeure d'expliquer les compétences de la future région élue : « *la tâche est délicate* », explique-t-il, « *en l'absence de la longue expérience qu'assure aux collectivités de base leur lointaine origine. Une attitude pragmatique paraît d'autant plus nécessaire que le domaine régional est plus neuf* »⁷²³.

⁷¹⁷ MARION Georges, *Gaston Defferre*, Paris, Albin Michel, 1989, p.296.

⁷¹⁸ *La grande affaire, op.cit.*, p.113.

⁷¹⁹ *Ibid.*, p.113.

⁷²⁰ Loi n°82-213 du 2 mars 1982, p.730, JORF du 3 mars 1982.

⁷²¹ *La grande affaire, op.cit.*, p.140.

⁷²² *Ibid.*, p.146.

⁷²³ *Ibid.*, p. 188.

Finalement, les deux grandes missions que les socialistes attribuent à la région, se concentrent dans : le développement économique et la formation professionnelle. Mais, à partir de ces imprécisions, le débat et la critique sur la décentralisation se construisent. Les régions françaises, trop petites et pas suffisamment puissantes dans l'opinion libérale, ne pourraient que difficilement faire face aux autres régions européennes. De plus, l'État, inscrit dans l'économie mondiale, finit par se disputer la main de l'organisation économique de son territoire à ces mêmes régions qu'il a pourtant créées.

La critique concerne le mode de fonctionnement des pouvoirs locaux. La première dénonciation se concentre dans le clientélisme électoral qui ferait passer au second plan les intérêts des territoires. Certains critiqueront le mode de scrutin majoritaire pour les élections cantonales « *qui entretiendrait une relation directe élu/électeur, d'autres peuvent dénoncer un clientélisme à peine masqué, où le nombre de services personnels rendus par le sortant aux habitants du canton fait souvent office de programme* »⁷²⁴. D'autres encore, dénoncent la décentralisation de 1982, car elle aurait renforcé le pouvoir des grands élus territoriaux en donnant naissance à un centralisme local : « *un renforcement du pouvoir du centre, au profit du maire (plutôt qu'à son conseil), du Conseil général et donc à son président (plutôt qu'à la base cantonale), ou encore du président de la Région* »⁷²⁵ plutôt qu'à l'assemblée régionale. Le mouvement de présidentialisation⁷²⁶ au niveau national, avec un pouvoir exécutif fort, où temps présidentiel et temps parlementaire correspondent dans la période et la durée, aurait été finalement anticipé au niveau local par la décentralisation, avec des exécutifs locaux forts. D'où cette critique connue de Jacques Rondin dans *Le sacre des notables*:

Faite par des grands élus pour faire de grands élus, la décentralisation crée des pouvoirs locaux forts, que l'opinion publique locale ne peut encore que timidement ou exceptionnellement contrer. Les collectivités territoriales bénéficient enfin de règles du jeu qui leur permettent une libre administration. Pour que cette liberté ne devienne pas un jour le fondement de la puissance de nouveaux féodaux, de nouvelles pratiques restent à inventer. La démocratie locale est un terrain à bâtir.⁷²⁷

⁷²⁴ BUSSI Michel, « Les ambiguïtés démocratiques des élections cantonales », pp.225-233, in Lagadec Yann, Le Bihan Jean, Tanguy Jean-François, *Le Canton, un territoire du quotidien ?* (sous la direction de), Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2009, p.253

⁷²⁵ CHERRIER Emmanuel, « Le canton peut-il rester ou devenir un territoire politique ? », pp.309-323, in Lagadec Yann, Le Bihan Jean, Tanguy Jean-François, *op.cit.*, 2009, p.312.

⁷²⁶ La présidentialisation de la V^e République est souvent attribuée à l'alignement du mandat présidentiel et des mandats des députés.

⁷²⁷ *Le sacre des notables, la France en décentralisation*, Paris, Fayard, 1985, p.314

La décentralisation de 1982 change les règles du jeu sur trois axes importants : l'autonomie des collectivités locales, la suppression de la tutelle préfectorale et la création de la région en collectivité autonome. La question qui se pose à l'époque de la loi, se résume à savoir si cette autonomisation ne va pas mettre un État devenu trop présent de côté, c'est-à-dire loin de la gestion quotidienne des Français.

En effet, les socialistes ont souvent eu des difficultés avec le leadership⁷²⁸, et c'est sûrement la raison qui les a poussés à développer un fonctionnement de leur parti par fédérations. Il semble donc possible d'établir une correspondance relative entre la structure de leur parti et la loi de la décentralisation de 1982, favorisant les fédérations sur le leadership. La question centrale demeure par extension : « *si en somme, [le nouvel équilibre] ne conduit pas inéluctablement à l'éviction pure et simple de certains acteurs, et d'abord de l'État* »⁷²⁹ ?

Paragraphe 2 – Un dialogue fiscal dominé par le centre

Au XIX^e siècle, comme il a été vu précédemment, une réflexion sur la refondation du système fiscal se met en place à travers l'idée de l'impôt sur le revenu et l'application du principe de la progressivité⁷³⁰ ; impôt qui aboutit sous la menace de la Grande Guerre. Aujourd'hui, l'État central pense qu'il n'y a plus de véritables périls sur son pouvoir et son organisation, ce qui l'incite moins à une réforme fiscale structurelle. Les transformations se concentrent essentiellement dans le contrôle des dépenses des collectivités. Il faut noter

⁷²⁸ Le débat qu'il y avait eu entre Paul Faure et Léon Blum en 1940 sur l'armée est exemplaire sur cette dispute des chefs du parti, le premier souhaitant démilitariser le pays et le second proche des thèses jaurésiennes, armer le peuple, in PÉREZ Xavier, *Entre Culture et Politique*, op.cit., p. 43.

⁷²⁹ RONDIN Jacques, *Le sacre des notables*, op.cit., p.177 ; il faut rappeler que ce texte écrit dans les années quatre-vingts reste d'actualité et même si la participation aux élections locales reste faible.

⁷³⁰ Il est important de ne pas confondre la progressivité et la proportionnalité en fiscalité, comme vue au début de la partie 2 de ce travail. La progressivité est la fiscalisation suivant la progression des revenus, comme dans l'exemple qui suit lors du débat au XIX^e siècle sur la progressivité de l'impôt sur les successions, alors que la proportionnalité est un pourcentage sur un prix : « L'opinion se passionnait, la presse consacrait de nombreuses colonnes aux caractères de la fiscalité ; des brochures paraissaient pour ou contre la progressivité ; le journal des Économistes se prononçait contre elle. Encouragé par le rétablissement de l'octroi et par les dispositions de l'assemblée, favorables à l'abrogation des mesures du 2 mars sur la limitation des heures de travail, Pariou condamna l'idée de l'impôt progressif le 1^{er} septembre. Marion n'admet pourtant que « les tarifs proposés par Goudchaux étaient ...modérés » « exonération au-dessous de 500F en ligne directe et entre époux ; de 1 à 6% en ligne directe jusqu'à un million et plus ; de 3 à 7% époux ; de 6 à 14 % en ligne collatérale ; de 17 à 20 % entre non parents », SCHNERB Robert, « hommes de 1848 et l'impôt », pp. 105-157, in Robert Schnerb, *Deux siècles de fiscalité française XIX^e-XX^e siècle, histoire, économie et politique*, sous la direction de Bouvier Jean, Wolff Jacques, École pratique des hautes études et Mouton & Co, 1973, p. 135.

cette volonté d'uniformisation du territoire à travers la spécialisation des compétences (A). De plus, en gardant une attitude centralisatrice, l'État crée de la confusion. Il cherche malgré tout une cohésion fiscale en essayant de conserver son pouvoir de chef d'orchestre (B). Ainsi, sa méfiance se retourne contre sa propre administration déconcentrée sous-utilisée, lui préférant sur de nombreux points l'administration décentralisée des collectivités (C).

A / La volonté étatique d'uniformisation des territoires

Derrière la question de l'existence de l'État se construit celle de la décentralisation, c'est-à-dire le débat du partage des compétences entre l'État et les collectivités territoriales. Le principe européen de subsidiarité a renforcé cette logique du partage des compétences et de leur emboîtement. En effet, deux phénomènes évoluent côte à côte, la décentralisation et la réunion des administrations déconcentrées en supprimant des emplois et en regroupant les secteurs ministériels dans des directions préfectorales⁷³¹. Pourtant, « *toute décentralisation suppose une bonne déconcentration. L'Acte I de la décentralisation avait été suivi de mesures en ce sens, la plus spectaculaire étant la charte de la déconcentration du 1^{er} juillet 1992, appliquant à l'administration d'État le principe de subsidiarité* »⁷³². Ainsi, « *décentralisation* » ne signifie pas « *déconcentration* ». Ces principes évoquent simplement le nécessaire rapprochement entre le lieu de la prise de décision et les citoyens :

⁷³¹ Il est possible de citer l'exemple de la DIRECCTE : Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi : « Les DIRECCTE sont de nouvelles directions régionales, placées auprès du préfet de région, pour assurer le pilotage coordonné des politiques publiques du développement économique, de l'emploi, du travail et de la protection des consommateurs. Elles regroupent 8 directions ou services (issus d'une part, du Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi et d'autre part, du Ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville) en une seule entité au niveau de la région : la direction régionale et les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP et DDTEFP), y compris les services d'inspection du travail fusionnés ; la direction régionale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DRCCRF) ; les services de développement économique et de métrologie des DRIRE ; la direction régionale du commerce extérieur (DRCE) ; la délégation régionale au tourisme (DRT) ; le service du délégué régional au commerce et à l'artisanat (DRCA) ; le chargé de mission régional à l'intelligence économique (CRIE) ; Les DIRECCTE assurent le pilotage des politiques publiques conduites par les deux Ministères et sont responsables de la cohérence de leur mise en œuvre au cœur des territoires. Elles s'appuient, pour cela, sur leurs unités territoriales implantées au niveau infrarégional pour mener les actions de proximité ciblées, au plus près des besoins et des acteurs concernés. Elles entretiennent en outre des liens avec les directions départementales interministérielles qui interviennent sur la mise en œuvre locale de certaines missions, principalement celles liées à la protection et à la sécurité des consommateurs, mais aussi en complément de celles menées en matière de cohésion sociale ». Source : <http://directe.gouv.fr/> (le 25 février 2011)

⁷³² GREFFE Xavier, *La décentralisation*, Paris, collection repères, édition de la découverte, 2005, p.114

(...) le traité de Maastricht, en faisant explicitement référence au « *principe de subsidiarité* » - qui appartient au vocabulaire et à la logique du fédéralisme -, et en consacrant la reconnaissance en droit positif des collectivités territoriales avec la création du Comité des régions, jette les bases d'une Europe supranationale à finalité fédérale, qui est loin de faire l'unanimité, mais dont participe la perspective (le mythe ?) d'une « *Europe des régions* ». ⁷³³

La question de la subsidiarité aborde la problématique de la spécialisation et du partage des compétences. Pour cela, les compétences se répartissent suivant les niveaux d'administration. Seulement, face à la spécialisation des collectivités, la clause générale de compétence affirme que pour chaque niveau administratif, les élus décident sans restriction d'avoir les initiatives utiles pour le territoire qu'ils administrent. La clause générale de compétence se trouve alors au cœur d'un paradoxe entre d'un côté, des compétences générales et libres et de l'autre, des compétences spécialisées déterminées par la loi.

En effet, cette clause inscrite dans le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) à l'article L.2121-29 pour les communes, L.3211-1 pour les départements et L.4221-1 pour les régions, vise à exprimer le droit pour chacune des collectivités d'agir de façon large sur tous les sujets qui leur semblent opportuns pour leur territoire. Si la région semble limitée dans son action puisqu'elle vient essentiellement en complémentarité aux affaires de l'État, le département apparaît libre d'agir sur « *tous les objets d'intérêt départemental dont il est saisi...* » ⁷³⁴, et la commune « *émet des vœux sur tous les objets d'intérêt local* » ⁷³⁵.

Le rapport au Président de la République « *Il est temps de décider* », du Comité pour la réforme des collectivités locales présidé par Édouard Balladur en 2009 critique la clause générale de compétence. Il note avec une certaine ironie que « *c'est l'État qui est, si l'on ose écrire, le principal contribuable local* » ⁷³⁶, constat qu'il dresse par l'analyse des finances publiques locales dont les dotations de l'État vont devenir la première source de financement.

⁷³³ OHNET Jean-Marc, *Histoire de la décentralisation française*, Paris, Librairie Générale Française, 1996, p.291.

⁷³⁴ Code Général de Collectivités Territoriales L 3211-1

⁷³⁵ Loi n° 96-142, 1996-02-21, JOFR 24 février 1996

⁷³⁶ BALLADUR Édouard, *Il est temps de décider*, 5 mars Rapport au Président de la République, Comité pour la réforme des collectivités locales, 2009, p.23 (<http://les.rapports.ladocumentationfrancaise.fr/brp/094000097/0000.pdf>).

Une réflexion en filigrane se met en place : « *celui qui est le premier contributeur devrait être aussi celui qui organise les compétences de chacun* ». À la suite de ce constat, le rapport Balladur explique sur la clause générale de compétence qu'elle doit être encadrée par la loi :

Sensible aux motivations qui ont guidé la réflexion de ce groupe de travail, le Comité s'est toutefois demandé s'il ne serait pas plus expédient de ne pas surestimer l'importance de la difficulté juridique qui vient d'être analysée et d'emprunter la voie d'une définition clairement exclusive des attributions de compétences particulières faites au profit de telle ou telle collectivité locale. La querelle de la clause de compétence générale (sic)⁷³⁷ serait ainsi, pour partie privée d'objet, et la question de la répartition des compétences résolue de manière souple et pragmatique.

Surtout le Comité a estimé que la clarification des compétences supposait qu'au préalable fût résolue la question, autrement délicate, des structures de l'administration territoriale.⁷³⁸

Le rapport Balladur met l'accent sur la question du chevauchement des compétences entre les collectivités dans l'objectif de mettre à défaut la clause générale de compétence qu'il souhaite spécialisée. La seule réponse à cet enchevêtrement se résume dans la proposition que les compétences deviennent « *exclusives* »⁷³⁹.

Seulement, aussi séduisante que soit la proposition, elle pose visiblement plus de problèmes que de résolutions. Avant même d'être d'ordres légaux ou constitutionnels, la difficulté face à la spécialisation se définit d'abord d'une manière pratique dans l'intervention quotidienne des élus⁷⁴⁰. Le risque de rigidifier des administrations déjà complexes semble grand, et de voir les collectivités se transformer en administrations dévouées aux seules

⁷³⁷ C'est écrit comme cela dans le texte, néanmoins le terme exact est bien « *clause générale de compétence* ».

⁷³⁸ *Il est temps de décider, op.cit.*, p.39

⁷³⁹ Alain Rousset, Président de la région d'Aquitaine et de l'Association des régions de France reste lui aussi, bien qu'il élabore une critique du Rapport, cloisonné par le terme de *compétence*, même s'il y a une perception que le concept n'est pas satisfaisant : « La décentralisation exige la clarification des compétences, la responsabilité, l'évaluation, y compris pour les élus. Et, elle exige aussi d'y revenir, non par des stratégies de contournement en confondant sans cesse *régions et tiroir-caisse des cantons ou de l'État. Les régions travaillent sur des logiques de projet* », in ROUSSET Alain et VIARD Jean, *Ce que régions veulent dire, réponse au Rapport Balladur*, Paris, L'Aube, 2009, p.142

⁷⁴⁰ « La prise en compte de besoins locaux territoriaux s'effectue donc indépendamment de toute préoccupation étatique. Ce qui caractérise en effet la mise en œuvre possible de la clause, c'est la reconnaissance d'une situation particulière à chaque collectivité territoriale échappant à toute rationalité étatique », in MELLA Elisabeth, *Essai sur la nature de la délibération locale, op.cit.*, p.260.

tâches attribuées par l'État. Finalement, la réforme territoriale proposée vise à sabrer de nombreux échelons territoriaux au grand dam de la classe politique locale.

B / Le casse-tête de la cohésion fiscale

L'étude de la raison fiscale démontre que la décentralisation de 2009 fonctionne comme une centralisation, et les collectivités territoriales vivent ce fonctionnement comme le refus de leurs spécificités. À titre d'illustration, il est possible de citer la nouvelle centralisation que subissent les politiques publiques à travers l'initiative gouvernementale en 2007 de mettre en place une série de grands travaux, et parallèlement en 2009 de geler l'augmentation de la dotation générale de fonctionnement, à l'origine pourtant du financement des travaux publics des collectivités. Pourtant, cet exemple permet de comprendre *a posteriori* que « *le défi de l'État, aujourd'hui, n'est plus tant d'assurer l'unité de la nation au moyen d'un pouvoir omniprésent exercé au détriment des libertés locales, que d'assurer la cohésion de la nation en développant la réactivité de son organisation et en procurant un service modulé en fonction des exigences locales* »⁷⁴¹. Contrairement à 2009, l'unité du territoire ne se traduit plus par le lien supposé (voire de subordination) entre un territoire et un centre fort ; mais bien plutôt dans la correspondance entre l'État et la collectivité, en un dialogue sur les enjeux de cohésion et de développement de chaque territoire, et en prenant en compte leur particularité, leur lien à la nation et leur place en Europe et à l'international.

Mais l'État central a du mal à établir ces liens de construction avec les collectivités. Cette difficulté se lie surtout à l'image que les autorités ont de l'action de Paris sur la province, correspondant à la domination historique de la capitale. Par exemple, la direction des impôts a des difficultés à communiquer avec l'ensemble des services financiers des collectivités locales. Visiblement, tout ce qui touche de près les finances semble couvert du « *secret* ». Lorsqu'il y a diffusion de l'information, elle se transmet d'une façon générale et partielle⁷⁴², comme si toute diffusion d'information détaillée pouvait mettre en péril l'unité nationale. Cet état de fait semble de plus en plus mal vécu par les administrations territoriales qui pensent,

⁷⁴¹ VERCLYTTÉ Stéphanie, *La déconcentration en France, histoire et actualité*, Paris, La documentation française, 1997, p.41

⁷⁴² Pour s'en convaincre, il faut aller voir le site internet qu'à mis en place le ministère des finances (bercycolloc.fr) où l'information est partielle et peu approfondie au niveau des budgets. Il s'y trouve quand même l'ensemble des lois et des décrets en version originale, et quelques informations intéressantes.

soient, être mises de côté, ou soient, être méprisées par la capitale. La rétention de l'information se vit par les collectivités comme une provocation de l'État central.

De plus, de nombreuses études politiques et sociologiques montrent que « *la décentralisation s'est surtout réalisée au détriment de l'État local, plus que du centre* »⁷⁴³. Sur quoi, Pierre Sadran donne l'exemple des travaux de Catherine Grenion qui « *a montré qu'au-delà de la simple désorganisation des services par réduction d'effectifs (liée au transfert de compétences et aux départs vers les collectivités territoriales), les administrations décentralisées avaient subi une régression qualitative issue de la redistribution des rôles* »⁷⁴⁴. Pour ne pas concéder du pouvoir politique aux localités, l'État tient le discours que sans unification territoriale, il y a un risque profond de confusion des administrations entre elles⁷⁴⁵, dommageable pour le citoyen. Il y aurait donc un risque des doublons administratifs. Cet argument tiendrait s'il ne se déroulait pas actuellement avec un pouvoir central fort. Or la confusion administrative et les doublons des procédures reflètent la réalité quotidienne de l'administration, sans pouvoir être attribués ni au fonctionnement d'un État centralisé, ni d'ailleurs d'un État décentralisé.

Le malaise qu'il y a entre l'État et les collectivités se perçoit également entre l'administration centrale et l'organisation européenne. Là aussi, l'État pense subir une forme de dépossession dont il se sent forcé. Cela oscille en permanence entre des politiques d'harmonisation et des ralentissements pour mettre en place le droit européen. Ainsi, au niveau européen, la fiscalité subit néanmoins une harmonisation par la volonté des États membres. Cette dernière ne paraît pas forcément, non plus pour les États, opportune. Au contraire, elle se présente pour l'État comme une nouvelle forme de contrainte nécessaire :

⁷⁴³ « Sur l'ambiguïté d'un couple : déconcentration et décentralisation », pp.37-43, in Choussat Jean (sous la présidence), *Les administrations économiques et financières à l'épreuve de la décentralisation*, Bordeaux, 31 mars 1994, p.41.

⁷⁴⁴ *Ibid.*, p.41.

⁷⁴⁵ « Cette souplesse structurelle, souhaitable, a été encouragée par la loi du 4 février 1995 qui consacre la notion de « *pays* » (article 22) et sa prise en compte pour l'action et l'organisation des services étatiques (article 24). Elle doit néanmoins demeurer encadrée par le souci de ne pas éparpiller les interlocuteurs entre différents niveaux à compétence territoriale distincte, ce qui aboutirait, sous prétexte d'adaptation, à une confusion paralysante pour les administrés. La souplesse dans le travail des structures existantes paraît préférable à l'expérimentation structurelle permanente, le traitement des problèmes spécifiques pouvant se faire par le biais de la désignation, par exemple, d'administrations ou de responsables « *chefs de file* » disposant d'une compétence dérogatoire adaptée », VERCLYTTE Stéphanie, *La déconcentration en France, op.cit.*, p.39.

Si avec l'euro, les peuples européens n'ont pas définitivement choisi la nature politique et institutionnelle de l'Europe, ils ont cependant accepté le principe d'une centralisation communautaire de certains leviers de la politique économique. Dans la mesure où l'union monétaire est désormais une réalité, le respect du consentement donné impose sans doute aux représentants des citoyens de tout mettre en œuvre pour assurer un meilleur fonctionnement possible de cette zone, sans abandonner, pour autant, la préservation des intérêts nationaux, quitte à recourir, compte tenu de l'évolution économique et financière, encore une fois à l'harmonisation fiscale.⁷⁴⁶

Alors que le discours politique dominant affirme que le renforcement des administrations au niveau local, demandé par les citoyens, pourrait être une source de confusion si elles développaient une trop grande autonomie, ce même discours encense la construction européenne. Cette dernière représente une véritable source d'inquiétude pour les citoyens⁷⁴⁷.

En effet, si l'espace national se construit comme un espace rassurant, à l'origine de nombreuses solidarités, le fait de voir le droit européen supplanter le droit national amène un bon nombre de citoyens à une forme d'incompréhension⁷⁴⁸. Le communautarisme européen ne fait l'unanimité que sur quelques sujets tels que : la procédure judiciaire ou les droits de l'Homme. Paradoxalement, lorsque l'Europe aide le citoyen, ce dernier l'approuve, mais il l'oublie vite pour soutenir la politique nationale.

En définitif, les nouveaux niveaux supra et infranationaux complexifient les relations entre le citoyen et l'État. Situé dans une période de profondes mutations, l'État a du mal à savoir où se situent ses limites⁷⁴⁹. Ce désordre né précisément du fait que l'Etat n'accepte pas la mutation qu'il doit mettre en place. Ainsi, l'hésitation pour le pouvoir politique d'accomplir le passage concret de l'État central à l'État décentralisé produit de la confusion.

⁷⁴⁶ LEVOYER Loïc, *L'influence du droit communautaire sur le pouvoir financier du parlement français*, Paris, LGDJ, 2002, p.294.

⁷⁴⁷ Les français ont voté « non » à la Constitution européenne le 29 mai 2005 à 54,5%.

⁷⁴⁸ « En effet, la clause de nationalité, qui réserve dans tous les pays membres de la communauté les emplois publics aux seuls nationaux, a été déclarée contraire au principe de libre circulation des travailleurs », in BEN SALAH Tabrizi, *Droit de la fonction publique*, Paris, Armand Colin, 2003, p.32.

⁷⁴⁹ « Faute d'une idée claire du rôle de l'État, toute fonction qui apparaît ainsi lui est spontanément attribuée, et il se trouve dangereusement porteur des vraies compétences et seul apte à résoudre les problèmes ressentis par l'opinion comme les pressants », GUICHARD Olivier, *Vivre ensemble, op.cit.*, p.91

C / Une déconcentration administrative en attente

Cette confusion étatique entre deux modèles se situe au cœur du débat sur l'organisation de l'État, va-t-il être centralisé ? Ou décentralisé ? Cette question entraîne aussi une interrogation sur l'organisation interne de l'État sur les relations entre l'administration centrale et l'administration déconcentrée. Le scepticisme, présent dans les orientations de la politique de déconcentration administrative de l'État, crée un débat là aussi complexe, puisque l'État hésite aussi entre les deux chemins possibles : garder une forte centralisation ou mettre en place une déconcentration de l'administration centrale. Ce débat sur la répartition des compétences ramène aux mêmes questions : comment partager le pouvoir et les moyens financiers d'un territoire ? Par voie de conséquence, comment l'administrer et le fiscaliser ?

Ainsi, dans un rapport particulier de novembre 2003 de la Cour des comptes sur la déconcentration, elle dresse le constat que « *le pourcentage des opérations dont l'exécution est confiée à l'échelon déconcentré est resté stable depuis dix ans, généralement à peine supérieur à 50% des AP (autorisations de Programme) disponibles, sauf en 2001 (47,3%)* ». ⁷⁵⁰ Il précise que « *la part des AP affectées par l'administration centrale, dont seule l'exécution est confiée au niveau local, a baissé sensiblement, passant en 1994 en dessous de 20% (à l'exception de 1998 et de 2001) pour s'établir à 16,1% en 2000* » ⁷⁵¹. La déconcentration a donc pour objectif de mettre en place une délégation de l'administration centrale en province et lui déléguer une pleine autorité pour administrer son champ de compétence. Dire en 2003, qu'il y a une stabilité, voire une régression, depuis les taux d'opérations calculés en 1993, c'est montrer une fois de plus la défiance de l'administration centrale de ses propres services déconcentrés. Cela dévoile aussi la hiérarchie de l'administration centrale, même s'il semble possible « *de convenir que le binôme déconcentration-décentralisation est solidement installé dans l'univers mental du juriste, du politique et du décideur* » ⁷⁵², mais pas forcément des administrateurs. D'où, il ne doit pas y avoir de supériorité des uns sur les autres comme le précise toujours le rapport particulier de la Cour des comptes en 2003 sur la déconcentration :

⁷⁵⁰ *La déconcentration des administrations de la réforme de l'État*, Rapport public particulier, Cour des comptes, Les éditions des journaux officiels, Novembre 2003, p. 53.

⁷⁵¹ *Ibid.*, p. 53.

⁷⁵² SADRAN Pierre, « Sur l'ambiguïté d'un couple : déconcentration et décentralisation », *op.cit.*, p.37.

Le Mouvement de déconcentration ne doit plus être conçu comme un processus uniforme et mécanique consistant à étendre les responsabilités des autorités administratives locales, mais conduit de façon évolutive et modulée en fonction des champs d'intervention de l'État.⁷⁵³

L'organisation de l'administration centrale en administration déconcentrée se caractérise comme un processus autonome. Il n'y a pas de correspondance obligatoire entre l'organisation passée et celle déconcentrée. La nouvelle façon d'intervenir doit être évolutive et modulée suivant les obligations de l'État, sans être forcément enfermée dans des directives. Cette logique signifie surtout que l'administration déconcentrée se structure pour que l'État dialogue d'égal à égal avec les administrations décentralisées des collectivités locales. Néanmoins, cette restructuration en espace d'égalité stagne, laissant toujours la place à la relation insatisfaisante entre centre (premier) et périphérie (secondaire). Pourtant :

Au-delà de l'impératif conjoncturel lié à la nécessité de confronter un corps préfectoral perturbé par la perte d'une partie importante de ses prérogatives, la déconcentration ferme apparaît comme la condition d'une représentation ferme et cohérente de l'État face à des collectivités locales investies de nouveaux pouvoirs et d'une nouvelle légitimité.⁷⁵⁴

L'évolution de la déconcentration administrative vers plus d'autonomie devient logique et souhaitable dans un État décentralisé. La décentralisation reste son fonctionnement normal et correct. Le malaise qui règne dans l'administration d'État central se lie surtout au fait que l'État qui devrait structurer son administration en la déconcentrant a tendance à recentrer les lieux de décision sur la capitale, paralysant les centres déconcentrés de décisions et les possibilités d'adaptation de ces dernières aux territoires. Pourtant, le préfet Paul Bernard explique que « *la décentralisation et la déconcentration forment un couple de forces qui concluent et rapprochent les libertés locales et l'unité nationale, conformément à l'histoire originale de la naissance de l'État en France. Ainsi, le préfet retrouve aujourd'hui les parcours et les moyens correspondant à la mission de concilier les libertés locales et l'intérêt de la nation* »⁷⁵⁵. Une question émerge alors : pourquoi si tous les échelons du pouvoir souhaitent une clarification des positions de l'État au niveau fiscal⁷⁵⁶ et au niveau de

⁷⁵³ *La déconcentration des administrations de la réforme de l'État, op.cit.*, p. 190.

⁷⁵⁴ VERCLYTTÉ Stéphanie, *La déconcentration en France, op.cit.*, p.25.

⁷⁵⁵ BERNARD Paul, « Les intendants du roi... », *op.cit.*, p.544

⁷⁵⁶ « L'impôt régalien ne s'assume plus. Il ne dit plus son nom : « taxe » spéciale sur les conventions d'assurance ; « contributions » des institutions financières ; « imposition » forfaitaire annuelle due par

l'administration centrale, déconcentrée et décentralisée, l'État central ne se décide pas à la réaliser ? Une partie de la réponse se situe dans la fiscalité. En effet, la réorganisation de la France demande une réorganisation de la fiscalité entre l'État, les organismes sociaux et les collectivités territoriales. Ce n'est pas une simple orientation de fonds fiscaux, mais une nouvelle structuration du pouvoir qui se met en place qui demande notamment à l'État de concevoir sa propre autorité autrement que comme elle le fait depuis sa création. Il y a comme une nouvelle naissance de l'État dont les implications et l'organisation doivent y intégrer la participation de la société civile et une plus grande autonomie des administrations déconcentrées en complément des administrations décentralisées.

Ce débat fiscal et politique se construit essentiellement sur la confrontation de deux conceptions socio-économiques de la France : l'une fortement libérale et l'autre plus socio-politique. La première valorise généralement la compétitivité, la « *rigueur budgétaire* » et la nécessité pour la fiscalité d'être le plus neutre possible dans son incidence sur le développement des échanges économiques. La seconde, loin d'être désuète, met en avant le concept d'« *intérêt général* » qui contredit bien des explications liées à la compétitivité, et replace le territoire au cœur du développement économique. Dans un tel débat, il semble difficile de trouver de nouveaux équilibres entre la mise en place de dotations pour les collectivités locales, l'endettement public pour faire face à l'équilibre budgétaire et l'obligation de l'unification du territoire national sans établir des choix clairs pour demain ; ce que malheureusement, l'État semble en difficulté de réaliser. Néanmoins, il demeure bien une logique économique dans la distribution fiscale.

les entreprises ; « droits » de successions ; « retenue » à la source sur certains bénéfices non commerciaux et au titre de l'impôt sur le revenu ; « prélèvement » sur les bénéfices tirés de la construction immobilière ; « prélèvement » dû par les sociétés au titre de certains bénéfices distribués ; « cotisation » perçue au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction ; « participation » des employeurs au développement de la formation professionnelle continue ; « timbre » unique ; « licence » des débits de boisson ; « garantie » des matières d'or et d'argent ; « redevances » perçues sur formalités ; « versement » pour déplacement du plafond légal de densité, etc. », MESTRALLET Gérard, TALY Michel, SAMSON Julien, *La réforme de la gouvernance fiscale*, Paris, LGDJ, 2005, p.86.

Chapitre 2

Une fiscalité au service de l'économie

La fiscalité donne à comprendre la façon dont se structure le pouvoir. Elle combine des logiques contradictoires et des théories qui influencent la législation dans ses orientations. Contrôlée par l'État, la fiscalité demeure avant tout un mécanisme mis au service de la nation. Elle se présente comme le ciment d'un territoire diversifié. L'État émet pour l'instant les concepts techniques sur lesquels s'élaborent les théories fiscales. Il possède la volonté de réduire le débat autour de quelques spécialistes, façon de neutraliser les critiques. De ce fait, les orientations de l'État se nourrissent de conflits, d'oppositions, de choix politiques et économiques multiples. Ces orientations se bâtissent autour des notions fondatrices (égalité, équité, solidarité, sécurité et justice) d'un État moderne guidé par l'intérêt général. D'où la nécessité de bien entendre les théories économiques de la fiscalité (section 1) pour pouvoir aborder le débat autour de la dotation (section 2).

Section 1 - Élaboration d'une théorie économique de la fiscalité

Le choix fiscal apparaît donc comme l'axe sociétal que les autorités souhaitent donner à l'impôt. Le fait de développer une fiscalité pour favoriser le marché financier n'est pas neutre. En effet, choisir ce qui doit être fiscalisé reste un choix politique. En fiscalité, le choix de l'orientation semble donc plus idéologique que technique bien que sa complexité pourrait faire croire à un choix calculé et objectif. Il n'en est rien. Bien au contraire, la fiscalité est sûrement le premier sujet de politique dans la mesure où les orientations qu'elle prend sont d'abord des discussions validées par le Parlement. Deux logiques s'opposent : l'une basée sur la compétitivité, la fiscalité se perçoit comme un instrument indolore pour permettre le développement de l'économie (§ 1) ; l'autre basée sur l'intérêt général, favorise des mesures d'équité et d'égalité (§ 2).

Paragraphe 1 - La fiscalité compétitive

Comme toute idéologie économique dominante, les logiques de compétition et de concurrence donnent naissance à des orientations fiscales. Ainsi, le fait d'appartenir à une économie de marché, expose l'économie française à des attaques extérieures fréquentes. Il appartient donc à la France par sa fiscalité d'adapter sa défense ; d'abord pour protéger les marchés, ensuite dans l'élaboration d'une loi organique de finances, et enfin en renforçant la discipline budgétaire. Cela montre surtout que les conceptions qui s'élaborent dans le cœur de l'État dépendent à la fois de l'histoire et du droit communautaire, d'où l'impossibilité de penser la fiscalité dans un système clos. Elle se situe donc au cœur d'une économie ouverte, qui crée de fait un clientélisme fiscal (A). Avec la LOLF⁷⁵⁷, l'État se dote d'un instrument pour adapter son budget à l'économie libérale (B). Néanmoins, cette question ne s'arrête pas à la France, puisqu'à l'origine de ces politiques se situe le concept européen de « *discipline budgétaire* » (C).

A / L'habituel clientélisme fiscal

Dans l'article 131 du TCE⁷⁵⁸, l'Europe a pour vocation de contribuer « *conformément à l'intérêt commun, au développement harmonieux du commerce mondial, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux et à la réduction des barrières douanières* »⁷⁵⁹. Par cet article, l'Europe valide l'économie ouverte et le marché libéral, et installe la logique de concurrence comme un fait nécessaire et souhaitable à réaliser. L'institutionnalisation de la concurrence influence le développement d'une fiscalité en conformité avec cette idéologie. Dans ce cadre, la « *fiscalité compétitive* » se définit comme la façon d'aider les entreprises à être plus performantes sur le marché mondial pour vendre leurs produits. Ainsi, la fiscalité soutient les lois de concurrence et aide à une plus grande performance économique. Sur ce sujet, Thomas Piketty, professeur à l'École d'économie de Paris évoque lors d'un entretien avec le journal le Monde, le « *bouclier fiscal* ». Il entend montrer qu'au-delà de l'ampleur, c'est bien symboliquement que le bouclier fiscal provoque une véritable inégalité :

⁷⁵⁷ Loi organique relative aux lois de finances.

⁷⁵⁸ Traité Communauté Européenne.

⁷⁵⁹ Article 131 TCE, in LEGER Philippe, *Union Européenne Communauté Européenne, commentaire article par article des traité UE et CE*, Genève, Paris, Bruxelles, Helbing & Lichtenhahn, Dalloz, Bruylant, 2000.

Avec le bouclier fiscal, les 1000 plus gros contribuables ont ainsi reçu cette année [2009] de l'administration un chèque moyen égal à 30 années de smic (350 000 euros).

Justifier cela au motif qu'il ne s'agit somme toute que d'un petit nombre de personnes revient à passer à côté du sujet. En 1789 déjà, certains faisaient valoir que l'aristocratie ne représentait qu'à peine 1 % de la population, et qu'il ne fallait pas aiguïser la jalousie du peuple à l'égard de ses élites naturelles.⁷⁶⁰

En effet, dans le cadre d'une économie ouverte, les frontières nationales perdent du sens puisque l'objectif demeure le libre marché. Les centres de production se déplacent vers des pays européens au coût d'une main d'œuvre moins cher que la France. Ce déplacement serait l'une des raisons du dynamisme de la zone européenne de l'Est. Le marché intérieur français s'élargirait donc à l'ensemble des pays composant le continent. Pourtant, les critiques de la population augmentent. Elle a l'impression d'être la victime de l'élargissement, de payer toujours plus d'impôts et de ne pas en recevoir le retour. Un sentiment se développe que la fiscalité se construit contre les citoyens. Seulement, quelle que soit la véracité de ce sentiment, sa seule existence provoque une cassure entre les Français et les impôts.

Néanmoins, les lois fiscales, fondement du pouvoir régalien⁷⁶¹, ne recherchent pas forcément l'équité, car la fiscalité se doit aussi d'être efficace, c'est-à-dire d'avoir un rendement. Par-là, « *l'objectif d'efficacité vise à maximiser les performances productives de l'économie pour une distribution donnée des revenus et des patrimoines. En revanche, l'objectif d'équité se préoccupe exclusivement de redistribuer les ressources produites* »⁷⁶².

Ainsi, en revenant sur la logique citée plus haut de Thomas Piketty, il semble possible d'apporter une autre explication que les deux logiques classiques et pertinentes, d'après les propos de Guy Gilbert et Alain Guengant sur le partage de la fiscalité entre équité et efficacité. En effet, en plus d'un objectif d'efficacité et d'un objectif d'équité, l'État développe

⁷⁶⁰ « Une nouvelle nuit du 4 août est nécessaire », Le Monde, mardi 4 août 2009, p.13.

⁷⁶¹ « L'impôt est comme la monnaie, la police ou la justice, un droit régalien de l'État, une marque de souveraineté. Établi d'une manière unilatérale, il est levé en utilisant le cas échéant la contrainte, lorsque le contribuable refuse de payer », MESTRALLET Gérard, TALY Michel, SAMSON Julien, *La réforme de la gouvernance fiscale*, Paris, LGDJ, 2005, p.18.

⁷⁶² GILBERT Guy et GUENGANT Alain, *La fiscalité locale en question*, 2^e édition, Paris, Montchrestien, 1998, p. 22.

un clientélisme fiscal qui, au nom de la hiérarchie sociale, crée une iniquité entre les contribuables. Par ce constat, la fiscalité peut avoir dans l'idéal pour but l'équité, mais cherche à satisfaire des groupes de pressions.

À titre d'illustration, le MEDEF⁷⁶³ s'est opposé à la suppression de la subvention aux emplois aidés dans les entreprises, alors que le MEDEF a bâti sa réputation sur ses positions libérales (baisse de la fiscalité, par exemple). Si tel est le cas, la conclusion qui s'impose, comme le propose Georges Dumas, serait que « *cette forme d'assistance qui est présentée souvent comme une mesure en faveur des salariés profite en réalité aux entreprises, sinon on ne comprendrait pas l'obstination du patronat* »⁷⁶⁴ à vouloir conserver cette subvention. Ici, ce n'est ni l'équité, ni l'efficacité qui semblent en jeu, mais bien plutôt le clientélisme. Le langage courant condamne cette pratique alors qu'il constitue le mécanisme interne et peu avouable de la fiscalité. L'État produit d'abord la fiscalité voulue par les hommes et les femmes qui dirigent le pays avec leurs tendances politiques, sans que les mesures prises le soient en faveur du plus grand nombre.

B / La fiscalité compétitive vers la loi organique de finances

La fiscalité compétitive ne pénaliserait pas trop les entreprises pour qu'elles puissent exporter leurs biens, leurs services et développer leurs commerces. Cette compétitivité, s'impose de façon nécessaire par le fait que les pays européens suppriment entre eux leurs barrières douanières. Les entreprises peuvent se déplacer vers d'autres territoires pour développer leurs affaires⁷⁶⁵. C'est la raison aussi pour laquelle se met en place une harmonisation fiscale au niveau européen. La TVA est intracommunautaire. La hausse et la baisse des taux doivent être des décisions collégiales prises à l'unanimité. Une économie européenne essaie par l'harmonisation fiscale de lutter contre le « *dumping fiscal* », c'est-à-dire que certains pays pratiquent des taux fiscaux bas pour que les entreprises s'installent chez eux et échappent à l'impôt de leur pays d'origine. Or, comme l'explique Georges Dumas, sur la réalité de la compétitivité des entreprises françaises, suffit-il d'établir une baisse de la fiscalité pour rendre nos entreprises plus compétitives alors même que la

⁷⁶³ Mouvement des entrepreneurs et des dirigeants français.

⁷⁶⁴ *Politique fiscale : le naufrage*, Paris, l'Harmattan, 2007, p.260.

⁷⁶⁵ « Une des questions fréquemment posées dans les instances politico-économiques est celle du taux au regard de la compétitivité des entreprises. Le « coin fiscal » est un des thèmes favoris des partisans de la baisse des impôts », *Ibid.*, p.180.

fiscalité française se situe dans la moyenne européenne ? Georges Dumas pense que ce manque de compétitivité aurait pour origine l'inadaptabilité des produits français au marché étranger et non à une mauvaise fiscalité :

La question est d'actualité car l'insuffisante compétitivité de l'économie française a toujours la même origine : la France ne produit pas les biens et les services qu'elle consomme ni ceux que veulent acheter les étrangers. La dévalorisation a été pendant des années le moyen de compenser ce handicap, au prix de l'abaissement de la valeur du travail français.⁷⁶⁶

Néanmoins, il faut nuancer ces propos en disant que l'argumentaire de la compétitivité des produits se vérifie pour certains (l'avion militaire Rafale, par l'exemple), mais pas sur tous (Airbus 380, à titre d'illustration). Ce constat ne peut donc pas se généraliser sur l'ensemble de l'économie française bien que l'argumentaire peut être retenu. Le manque de compétitivité des produits français peut être aussi lié, pourquoi pas, à un mauvais service après-vente, un service commercial peu agressif, un soutien politique faible...etc. Les raisons peuvent être multiples. Pourtant, l'explication se porte sur la fiscalité. Elle demeurerait inadaptée et handicaperait les entreprises françaises.

Une partie importante de l'investissement sur le marché français se fait via l'investissement des collectivités territoriales, qui représente en 2004 en moyenne 70% de l'investissement public⁷⁶⁷. Mais, pour gagner en compétitivité fiscale, il faudrait pour les tenants de cette théorie, faire gagner en productivité l'État en mettant en place « *la réorganisation territoriale de l'État, la réforme de la carte judiciaire, de la carte hospitalière, des implantations militaires ou de celles des trésoreries ou des perceptions* »⁷⁶⁸. L'État et l'espace public se pensent comme des entreprises qui doivent réaliser un rendement et dégager un bénéfice. Le pendant de la mise en place de la compétitivité fiscale se concrétise dans l'élaboration d'un État qui gagne en productivité. Cette analyse organise une impasse sur un fait majeur : même s'il semble possible de penser l'État et l'espace public comme une entreprise, ils n'en possèdent pas, l'un comme l'autre, pour autant les fondements ; tout

⁷⁶⁶ *Ibid.*, p. 104.

⁷⁶⁷ « Les budgets des collectivités territoriales sont importants. Ils représentent 70% de l'investissement public en France », in VERPEAUX Michel, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, PUF, 2005, p. 242.

⁷⁶⁸ MORDACQ Frank, *La réforme de l'État par l'audit*, Paris, LGDJ, extenso éditions, 2009, p.177.

simplement parce que l'État appelle à d'autres obligations que celles qui relèvent de l'entreprise.

Une distinction fondamentale s'établit entre le monde de l'entreprise et le monde de l'économie publique sur leurs obligations respectives. En effet, le monde de l'entreprise répond à un impératif de rentabilité, là où l'État répond à un impératif de dépense. L'État obtient ses ressources essentiellement par la fiscalité, c'est-à-dire non pas sur une production, mais par un pourcentage de la production des acteurs économiques. En ce sens, la logique de la compétitivité fiscale retraduit surtout la logique des grands groupes.

La compétitivité fiscale favorise toujours le plus puissant et le mieux armé pour réorganiser ses infrastructures. Si l'État et les collectivités locales ressemblaient à des entreprises, seuls les plus forts survivraient, et le mécanisme de péréquation n'existerait pas. En effet, « *l'objectif affiché de toute forme de péréquation financière au niveau local est de favoriser une harmonisation de l'espace local, une redistribution des richesses, une réduction des inégalités* »⁷⁶⁹. L'idée de rentabilité du capital ne domine pas l'espace public, puisque « *les dispositifs de péréquation en France, nationaux et internationaux, visent à réduire les inégalités de ressources par habitant, non pas uniquement nominal, mais réelles après la comptabilisation des charges des collectivités* »⁷⁷⁰. La compétitivité fiscale ne peut donc pas être un concept qui englobe la totalité de la raison fiscale. Au contraire, elle demeure un concept fortement partial dont l'objectif reste le rendement financier des grands groupes économiques. Ainsi, suivant la loi néolibérale, la fiscalité doit devenir plus rentable et plus compétitive, et elle doit mettre en place les moyens de se rapprocher du marché. Le législateur a dû pour être en conformité avec la législation européenne qui soutient les lois de concurrence, adopter une loi sur l'organisation de la finance publique. Pour cela, la loi organique de finances de 2001 élabore l'objectif de « *la mise en œuvre de l'évaluation des politiques publiques* »⁷⁷¹.

Dans la loi de finances d'août 2001, la mise en pratique d'un budget ne suffit plus, il faut faire en sorte que son fonctionnement puisse être évaluable. Pour cela, des évaluations

⁷⁶⁹ BOUVIER Michel, *Les finances locales*, 9^e édition, Paris, LGDJ, 2004, p.67.

⁷⁷⁰ GUENGANT Alain et LE MEUR Yann, *Optimiser les finances publiques locales*, Paris, Le Moniteur, 2009, p. 84

⁷⁷¹ BIDART Marie-Thérèse, MORAND Jean-Christophe, *M14, la comptabilité des communes*, Paris, Berger-Lavraud, 2007, p. 143

s'élaborent pour analyser les dépenses. La LOLF⁷⁷² a été pensée pour une efficacité plus importante des budgets publics. Dans le cadre de la LOLF, le Parlement ne vote plus le budget suivant une globalité des dépenses de l'État, mais suivant des missions et des programmes. Ainsi :

La LOLF a remis en cause, sur le fond, les services votés (...). En effet, cette masse de crédits renouvelée quasi-automatiquement ne fera plus l'objet d'un vote global puisque ce sont les notions, de mission et de programme, qui prennent désormais le pas sur elle, le vote se fera par mission.⁷⁷³

La loi organique relative aux lois de finances de 2001 structure un budget en missions et en programmes pour justifier les dépenses et en décrire les objectifs, ce qui va dans le sens d'une nouvelle gestion. En effet, d'un point de vue technique, la LOLF paraît finalement assez neutre. Seuls les objectifs et les justifications des dépenses demeurent orientés politiquement. Ainsi, l'article 51 de la loi du 1^{er} août 2001, explique que « *la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié* ». L'objectif poursuivi se focalise sur la régulation des dépenses publiques.

La LOLF consiste en premier « *à donner davantage de liberté et de marges de manœuvre aux responsables locaux, dans un cadre prédéfini, leur permettant ainsi d'exercer la responsabilité sous-jacente à la recherche de la performance* »⁷⁷⁴. Cette exigence de la loi organique, demeure en premier une mise à jour de la législation pour maintenir les engagements de la France vis-à-vis des directives européennes, comme le reconnaît par ailleurs l'article 50 de la loi : « *il est mesuré [de la capacité ou du besoin de financement de l'État], pour permettre la vérification du respect des engagements européens de la France, en indiquant notamment l'impact des opérations mentionnées* ». La structuration de la loi de finances en missions⁷⁷⁵ et programmes⁷⁷⁶, a pour volonté de rationaliser ses objectifs, tout en gardant quelques traits du passé. Philippe Bezes l'explique de façon pertinente :

⁷⁷² LOLF : Loi organique des lois de finances.

⁷⁷³ DUSSAUT Vincent, *Finances publiques*, paradigme, Paris, Orléans, 2009, p.48.

⁷⁷⁴ HUTEAU Serge, *La nouvelle gestion publique locale, LOLF et collectivités territoriales*, Paris, édition du Moniteur, 2008, p.583

⁷⁷⁵ « Relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères » : Article 7 de la loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001 (dit LOLF).

⁷⁷⁶ «Une mission comprend un ensemble de programmes», *Ibid.*, art.7.

La LOLF est à la fois le prolongement d'une dynamique présente au cœur de la configuration précédente et une rupture. Elle s'inscrit en pleine continuité parce qu'elle accentue le processus de rationalisation néo-managériale. Les principes et les dispositions très techniques de la réforme correspondent aux composantes caractéristiques du new public management : mise en place d'un modèle de contrôle par la production et le traitement d'informations matérialisé dans des instruments de gestion qualitatifs et quantitatifs (objectifs, indicateurs, cibles) ; exigence de mesure des « *résultats* » de l'action publique, c'est-à-dire de son activité, de son efficacité et de son efficience, ce que les réformateurs appellent une « *logique de performance* », délégation des choix budgétaires et renforcement (supposé) de l'autonomie pour les gestionnaires chefs de programmes et responsables de BOP par le biais de « *l'enveloppe globale* ». ⁷⁷⁷

L'objectif se résume dans l'établissement d'un système rationalisé dont la base demeure la performance d'une démarche managériale et d'évaluation. Il y a dans ce schéma une logique d'appauvrissement de l'action des agents, une complexification des procédures et une fragilisation des conditions de travail des agents parce que seule l'efficacité compte, même si elle doit se réaliser au détriment de la santé des personnes.

C / L'Europe au cœur du concept de la « discipline budgétaire »

Le rendement et l'équilibre des ressources, les plafonds des dépenses et les politiques de gestion de la fonction publique de l'État se gèrent à travers le concept de la « *discipline budgétaire* ». Ce terme, apparu « *dans le cadre du Conseil européen de Fontainebleau du 4 décembre 1984, puis [a] été repris dans les accords interinstitutionnels de 1988, 1993, et 1999 (portant sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire) sans pour autant être définis* » ⁷⁷⁸, applique la logique de rentabilité, d'efficacité et de productivité des politiques publiques à l'ensemble des pays membres de l'Europe. Cette logique appelle à justifier l'ensemble des dépenses. Ainsi, face à cette exigence de discipline budgétaire, par un effet pervers, la loi incite indirectement les agents à développer de fausses justifications de leurs dépenses publiques. En effet, les agents sur le terrain, afin de garder leurs lignes budgétaires, doivent développer des argumentations pour justifier l'intérêt de leur secteur d'intervention et la pertinence de leur service. Mais, cela ne suffit pas toujours, puisque

⁷⁷⁷ Réinventer l'État, les réformateurs de l'administration française (1962-2008), coll. Le lien social, Paris, PUF, 2009, p.451

⁷⁷⁸ DUSSART Vincent, *Finances publiques*, 11^e édition, Orléans, Paradigme, 2009, p.278

l'enjeu de la discipline budgétaire reste quand même, une façon de réaliser une même charge de travail avec moins de moyens matériels et humains.

Le droit communautaire a donc pris une place primordiale dans la législation française puisque un nombre de plus en plus important de dispositifs législatifs nationaux transposent des directives européennes. C'est le cas, par exemple des marchés publics avec la directive générale 2004/18/CE du 31 mars 2004, portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, en lien avec la directive sectorielle 2004/17/CE sur la passation des marchés de l'énergie. Ces directives n'appliquent pas uniquement des dispositions techniques, elles indiquent le sens politique que doit prendre le pays membre de l'Europe. En effet, « *ces textes sont destinés à favoriser l'ouverture des marchés publics nationaux à tous les États membres de l'Union européenne* »⁷⁷⁹. Par conséquent, c'est par faute de précisions de la législation nationale que les tribunaux s'appuient sur la législation européenne dans le sens, par exemple, de « *la directive communautaire 2004/18/CE du 31 mars 2004* » ou de la jurisprudence Telaustria du 7 décembre 2000⁷⁸⁰, qui demande la mise en concurrence et la transparence d'un marché public même quand aucun texte spécifique ne l'impose, dans la mesure où la législation communautaire prime.

Dans le cadre de l'évolution européenne, l'une des spécificités du budget actuel demeure « *l'augmentation et la diversification des dépenses publiques* »⁷⁸¹, « *l'admission de son déséquilibre*⁷⁸² (au profit d'un équilibre de l'économie) »⁷⁸³, et surtout « *la fin de la neutralité des recettes et des dépenses* »⁷⁸⁴. Cela indique aussi une mise en cause de plus en plus importante du principe d'universalité du budget⁷⁸⁵. Ce principe se compose de deux règles

⁷⁷⁹ FERSTENBERT Jacques, PRIET François, QUICHINI Paule, Droit des collectivités territoriales, Paris, Dalloz, 2009, p.384.

⁷⁸⁰ « La directive communautaire 2004/18/CE du 31 mars 2004 » (jurisprudence Telaustria du 7 décembre 2000 (CAA Bordeaux, 9 novembre 2004, soc, sodegis c.cne de Gilaos, AJDA 2005, p.257) », *Ibid.*, p.410

⁷⁸¹ DUSSART Vincent, *Finances publiques, op.cit.*, p.25

⁷⁸² C'est-à-dire aussi de l'augmentation de la dette publique telle que durant la crise bancaire de l'année 2009 pour sauvegarder l'économie fonctionnelle.

⁷⁸³ *Ibid.*, p.25 ;

⁷⁸⁴ *Ibid.*, p.25

⁷⁸⁵ « Les bouleversements induits par ce qu'il est convenu d'appeler la « mondialisation des échanges », la construction de l'Union européenne, la remise en cause du caractère unitaire des États et le déplacement des frontières entre finances publiques et finances privées par la « publicisation » des finances sociales, doivent conduire la doctrine juridique à s'interroger sur ses modèles conceptuels afin de renouveler la « théorie politique » et construire une « construction financière extra-étatique », selon l'expression du professeur Robert Hertzog », PELLET Rémi, « La fin de

qui sont : la règle du produit brut (qui demande que soit inscrit dans le budget l'intégralité des recettes et des dépenses pour leur montant brut), et la règle de non-affectation du budget (qui interdit qu'une recette soit affectée à une dépense prédéterminée). La seconde règle apparaît prioritairement de plus en plus mise en cause pour permettre une gestion plus en phase avec la conception libérale dit de l'« *impôt-échange* »⁷⁸⁶ : donner pour un service prédéterminé. D'autant plus, qu'il faut préciser que « *le principe de non affectation n'est pas un principe « fiscal », c'est-à-dire consubstantiel à la nature de l'impôt, mais un principe budgétaire dénuée de valeur constitutionnelle de sorte que le législateur peut librement affecter des recettes fiscales à des personnes morales autres que l'État, mêmes privées, en charge d'un service public* »⁷⁸⁷. Cela marque la volonté d'avoir un budget où les dépenses soient de plus en plus affectées, développent une fiscalité compétitive et selon les tenants de cette thèse, aussi neutre que possible.

La notion de « *neutralité fiscale* » apparaît au XIX^e siècle, dont une vision « *exclusivement financière : fournir les ressources nécessaires à la couverture des dépenses publiques et donc exclusive de toute utilisation extra-fiscale. L'impôt neutre, selon la formule de René Stourm, ne doit ni inciter, ni protéger, ni moraliser, il doit se contenter d'alimenter le budget* »⁷⁸⁸. La neutralité fiscale possède une vision technique de la fiscalité à des fins financières. Néanmoins, le terme neutralité a été appliqué par la suite de façon différente : « *d'une part, la neutralité des ressources et des dépenses du budget, d'autre part la nécessité d'un équilibre entre elles* »⁷⁸⁹. De plus, il faut préciser que dans le cadre d'une économie de marché « *la neutralité des dépenses signifie d'une part la non-intervention de l'État dans l'économie, d'autre part la croissance limitée des dépenses publiques* »⁷⁹⁰. Ainsi, en appliquant le concept de la rentabilité à l'État, la notion de neutralité concentre la volonté et l'envie de faire de l'État une entreprise dotée d'un plan managérial.

l'universalité budgétaire ». pp.515-527, in Favoreu Louis, Hertzog Robert, et Roux André (sous la direction de) *Construction et finances publiques, études en l'honneur de Loïc Philip*, Paris, Economica, 2005, p. 515.

⁷⁸⁶ « Depuis quelques années, cette théorie de l'impôt-échange, encore dénommé théorie du bénéfice qui assimile la prise de décision dans le cadre du secteur public à celle propre aux marchés connaît un certain renouveau sous l'appellation de « principe d'équivalence ». Selon ce principe, « la répartition de l'impôt se fait en fonction de l'utilité que chacun retire de la consommation des services collectifs ainsi financés » », BOUVIER Michel, *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, Paris, LGDJ, 2008, p. 228.

⁷⁸⁷ *Ibid.*, p.516

⁷⁸⁸ GEFROY Jean-Baptiste, *Les grands problèmes fiscaux contemporains*, Paris, PUF, 1993, p. 390.

⁷⁸⁹ DUSSART Vincent, *Finances publiques, op.cit.*, p. 7.

⁷⁹⁰ *Ibid.*, p. 8.

La TVA entre précisément dans cette volonté de neutralité fiscale. La TVA fiscalise les produits de consommation et les services au moment de leur facturation à des taux variables suivant qu'ils soient des biens de consommations courantes alimentaires, des biens non-alimentaires ou des produits médicaux, de santé ou de très grandes nécessités. Cette taxe, par définition, se reporte sur le client final par l'entreprise qui devient, par cet acte-là, collecteur des impôts.

Maurice Lauré, fondateur du principe de la TVA, dans son ouvrage *La taxe sur la valeur ajoutée*, explique que la neutralité structurelle de la fiscalité n'empêche pas l'État de mener, s'il le souhaite, une politique volontariste et sociale. En d'autres termes, la neutralité fiscale ne provient pas d'une idée cynique sur le monde (à savoir : comment faire payer sans que personne s'en aperçoive ?), mais bien d'une idée généreuse. À titre d'illustration, Maurice Lauré écrit en 1953 : « *il convient qu'une production déterminée engendre, grâce à une répartition qui n'est pas forcément la répartition naturelle des revenus, le maximum de satisfaction individuelle* »⁷⁹¹.

La TVA s'applique à un monde de consommation individualiste, elle vise la neutralité fiscale et son efficacité financière pour l'État. Ainsi, Maurice Lauré espère une modernisation de la TVA dans une fiscalité à la source des revenus et des transactions pour que « *grâce à la déduction des taxes facturées en amont, les entreprises procèdent à leurs choix et organisent leur travail comme si l'impôt n'existait pas : celui-ci n'est définitivement fixé et perçu qu'au moment de la livraison à un consommateur, en fonction du moment de la vente et de la nature du produit, ce qui place tous les consommateurs à égalité* ». Maurice Lauré a donc bien développé une vision égalitariste dans son idée de la neutralité fiscale.

L'idée de la neutralité fiscale a surtout été utilisée pour soutenir des réformes mettant en jeu la compétitivité de la fiscalité. Ainsi, la notion fortement oubliée et mise de côté reste bien celle de l'intérêt général. Ce dernier promeut non pas la neutralité fiscale, mais la neutralité territoriale, c'est-à-dire l'égalité en tout point du territoire. En effet, où la neutralité fiscale développe pour objectif la rentabilité et l'efficacité financière, l'intérêt général vise la répartition économique et l'égalité territoriale.

⁷⁹¹ LAURÉ Maurice, *Taxe sur la valeur ajoutée*, Paris, Librairie du recueil Sirey, 1953, p.9

Paragraphe 2 - La fiscalité d'intérêt général

L'État développe, non pas une logique de rentabilité, mais une logique de dépense. En effet, l'administration n'a pas pour objectif la rentabilité ou la création de bénéfices, mais l'organisation de dépenses publiques. La mise en place de l'économie de marché appelle pourtant à faire de plus en plus de place à la sphère financière, y compris dans le fonctionnement de l'État. Les objectifs financiers remplacent ceux de l'égalité territoriale antérieurement affirmés. L'État n'a pas d'autre choix que de mettre en place des mécanismes de redistribution pour compenser les disparités nées des politiques libérales. Ainsi, lorsque la fiscalité vise l'égalité entre les citoyens, elle produit une neutralité du territoire dans le sens où tous les lieux de la nation se placent à égalité les uns des autres, alors que la compétitivité fiscale et la neutralité des impôts produisent des disparités territoriales. Dans ce cadre, l'intérêt général reste une notion centrale pour le développement solidaire de l'État (A). Il garantit la neutralité du territoire français (B), même s'il est souvent remis en cause notamment dans les politiques de recrutement et par l'Europe (C).

A / L'intérêt général, un principe fiscal d'actualité

La fiscalité peut être construite pour favoriser le développement soit de la finance, soit du territoire, et le choix de fiscaliser plus l'un ou l'autre appartient aux autorités politiques. En effet, l'orientation économique d'une société ne peut pas se résumer en des mécanismes économiques qui dominent la décision humaine. S'il est admis que le choix des politiques économiques en faveur du marché ou en faveur de l'intérêt général relève de la volonté des gouvernants, il faut admettre aussi que de ne pas favoriser l'intérêt général relève aussi d'un choix politique.

Ainsi, « *en l'absence de détermination juridique, la notion d'intérêt général revêt un caractère fondamentalement politique, c'est-à-dire relevant de l'intention des gouvernants qualifiés* »⁷⁹². Les gouvernements décident du développement politique en faveur d'intérêts communs, ou au contraire de développer une politique qui ne soit en faveur que des sphères privées. Il paraît donc regrettable par exemple, que « *la réflexion autour du droit des*

⁷⁹² DOUENCE Jean-Claude, « La clause générale de compétence aujourd'hui », pp47-52, *Pouvoirs locaux*, n°68, 1/2006, p.50.

administrés résulte avant tout de l'activité d'entrepreneurs juridiques qui plaident pour une plus grande justice administrative »⁷⁹³ et non de l'activité politique ; car la vue des inégalités forge la volonté d'aller vers plus d'égalité. L'intérêt général qui permet de distinguer l'action faite exclusivement pour soi (à but particulier) de l'action faite pour l'ensemble de la société, c'est-à-dire un intérêt qui doit respecter les notions d'égalité, de juste répartition et de liberté. Cet intérêt général doit se constater autant dans le fond idéologique de la législation que dans la possibilité pour tous les citoyens d'accéder à la fonction électorale pour exercer le pouvoir.

La première application de la notion d'intérêt général s'exprime dans l'accès pour tous les citoyens à un mandat électif. Néanmoins, la gestion de la sphère publique devient de plus en plus complexe et technique, et devient de moins en moins accessible aux citoyens. Ces domaines demandent des compétences que seul du personnel formé à ces questions peut maîtriser.

Les sujets, trop nombreux et trop spécialisés, et les conséquences pénales de plus en plus importantes, deviennent un obstacle à l'application de l'intérêt général. C'est pourquoi, « *une telle orientation peut [donc] conduire à réserver les fonctions électorales locales aux seuls techniciens ou aux seuls experts⁷⁹⁴, ce qui ne serait pas conforme aux exigences de la démocratie qui commande que tout citoyen puisse accéder à des fonctions électorales »⁷⁹⁵.*

Pourtant, cette distinction entre technicien et politique, rend possible d'établir une distinction entre un fonctionnaire territorial (ou d'État) et un élu (ou un représentant politique). Si dans le cadre du premier, il est attendu une maîtrise technique d'un sujet administratif, dans le deuxième cas, il semble attendu une conscience politique, c'est-à-dire une capacité à prendre des décisions dans le sens de l'intérêt général et du bien de l'ensemble de la

⁷⁹³ BEZES Philippe, *Réinventer l'État, les réformateurs de l'administration française (1962-2008)*, coll. Le lien social, Paris, PUF, 2009, p.132.

⁷⁹⁴ Des experts qui sont de plus en plus politisés et de moins en moins professionnels dans le cadre public : « Il est tout de même curieux que dans la plupart des secteurs de la société, le professionnalisme ait atteint des niveaux à peine envisageables il y a quelques dizaines d'années ; que le secteur privé engage sur des critères de recrutement dans la plupart des domaines d'activité de la société le soit de moins en moins par les hauts fonctionnaires. On pourrait même en conclure légitimement qu'il s'est produit une certaine régression à ce niveau. L'affiliation politique est une fois de plus devenue un critère déterminant dans la nomination à des postes de haute responsabilité », SULEIMAN Ezra, *Le démantèlement de l'État démocratique*, Paris, Seuil, 2003, p.30.

⁷⁹⁵ AUBY Jean-François, MORAUD Jean-Christophe, *La prévention du risque pénal et financier en gestion locale*, Paris, Dalloz, 1998, p.19.

communauté. À ce titre, le pouvoir municipal a pu être dénommé le « *quatrième pouvoir* », c'est-à-dire une conscience politique à côté des pouvoirs classiques :

À lire certains auteurs, le pouvoir municipal aurait été dans ses origines comme un « *quatrième pouvoir* », au côté, bien qu'en dessous, des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Cette théorie a été, on le sait, promue par Carré de Malberg⁷⁹⁶. À la racine de ce mythe, se trouvent deux idées fondamentales : d'abord, la croyance que le « *pouvoir municipal* » ne tire pas sa force de la loi et qu'il existe par la seule force des choses ; ensuite, la conviction que le « *quatrième pouvoir* » se distingue du « *pouvoir administratif* » et qu'il en est indépendant⁷⁹⁷.

Le « *quatrième pouvoir* », imaginé au niveau municipal, montre l'importance de la gestion du territoire dans la conception de l'intérêt général. La pratique politique demande de s'interroger sur la séparation classique du pouvoir en trois axes : législatif, exécutif et judiciaire. En effet, la pratique quotidienne des élus fait apparaître l'existence d'un quatrième pouvoir. Le quatrième pouvoir se concentre dans la capacité d'un élu à gérer les affaires publiques.

Depuis sa mise en place en 1982, les collectivités locales créent des situations juridiques qui font évoluer la loi sur la décentralisation. Celles-ci évoluent avec la mise en place au quotidien de dispositifs et d'initiatives, c'est-à-dire que le quatrième pouvoir, évoqué plus haut, provient de situations juridiques déduites de la pratique plus que de l'abstraction de normes préétablies⁷⁹⁸. Michel Verpeaux a sûrement raison lorsqu'il pose le fait qu'il y aurait au moins deux formes de décentralisation : l'une *territoriale* et l'autre *fonctionnelle* :

⁷⁹⁶ Rappelons cette réflexion de Carré de Malberg au début de son ouvrage *Contribution à la théorie générale de l'État* [2004, Paris, Dalloz], p.3 : « Le second élément [le premier est la communauté humaine] constitutif des États, c'est le territoire. Déjà on vient de voir qu'un rapport de liaison nationale ne peut prendre de consistance qu'entre hommes qui se trouvent mis en contact par le fait même de leur cohabitation fixe sur un ou plusieurs territoires communs : le territoire est donc l'un des éléments qui permet à la nation de réaliser son unité ».

⁷⁹⁷ PASTOREL Jean-Paul, « Collectivité territoriale et la clause générale de compétence », pp.51-87, *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, Janvier-février 2007, n°1

⁷⁹⁸ Une situation juridique déduite de la pratique va à l'encontre du précepte écrit par Max Weber d'une situation juridique défini de normes abstraites. Ainsi, Max Weber écrit : « d'un point de vue juridique, [qu'] un droit moderne, se compose de « prescriptions juridiques », c'est-à-dire de normes arbitraires dont la teneur est la suivante : une situation définie doit entraîner des conséquences juridiques définies » (*Sociologie du droit*, Quadrige grand texte, PUF, 2007, p. 45).

La *décentralisation territoriale*, vise à consacrer l'autonomie des collectivités territoriales, c'est-à-dire des parties plus ou moins grandes du territoire français, sur lesquelles vit une population. La *décentralisation fonctionnelle*, ou encore par services, consiste à créer des établissements publics, eux-mêmes personnes publiques, eux-mêmes personnes morales de droit public chargées en principe de gérer un ou plusieurs services publics. Ces deux formes de décentralisation ont en commun de reconnaître l'existence de personnes morales distinctes de l'État. Mais l'autonomie des collectivités territoriales est beaucoup d'entre eux apparaissent souvent comme des démembrements, parfois provisoires, de l'État et parce que les organes de la plupart de ces établissements publics ne sont pas issus de l'élection et qu'aucun n'est désigné au suffrage universel, ce qui est en revanche le cas des collectivités territoriales. De plus, les établissements publics ne possèdent que des compétences d'attribution, à la différence des collectivités territoriales qui disposent d'une compétence générale.⁷⁹⁹

Non évoqué ci-dessus, un troisième aspect se met pourtant en avant: une « *déconcentration de services privatisables* », c'est-à-dire de services séparés de l'État et qui, à terme, de par leur autonomie et leur rentabilité, peuvent être mis sur le marché privé. Ces derniers marquent la différence avec la décentralisation territoriale, c'est-à-dire un transfert de compétences vers les collectivités locales de services qui auraient été déconcentrés. Il peut donc y avoir une perte de l'intérêt général, si un service décentralisé se gère comme une administration déconcentrée, dans la mesure où la condition d'accession à des personnes élues demeure de fait limitée, voire inexistante. Finalement, le citoyen doit s'en remettre à la bonne volonté du pouvoir de l'État et de ses dirigeants.

En 2009 à travers les différents rapports et commissions (par exemple, le Comité pour la réforme des collectivités locales), il y a la volonté pour l'État de dénoncer les compétences générales des collectivités. Le maintien de celles-ci engagerait des dépenses supplémentaires. Or, la grande majorité des dépenses attribuées à l'initiative des collectivités territoriales, est liée : soient aux transferts des compétences de l'État; soient à des projets qui relèvent de la compétence de ce dernier.

À titre d'illustration, en Aquitaine, pour la ligne de train grande vitesse (LGV) et la rénovation des Universités, la région y concourt financièrement⁸⁰⁰ alors que cela se situe en

⁷⁹⁹ *Droit des collectivités territoriales*, Paris, PUF, 2005, p. XXI.

⁸⁰⁰ « Conscientes de l'enjeu pour leur territoire, les collectivités locales aquitaines ont toutes voté en faveur de leur participation au financement de la LGV à deux exceptions près, notamment la Communauté de Communes Sud Pays Basque. Alors qu'elles doivent participer à hauteur de 1,628 milliard € au financement des études et des travaux de la LGV, les collectivités d'Aquitaine n'ont été ni

dehors de son champ de compétence. Seulement, la région se trouve dans la quasi-impossibilité de refuser alors que dans le même temps le projet de la construction d'un Grand Stade à l'initiative de la mairie de Bordeaux, a essuyé un refus d'une participation financière du Conseil général de la Gironde⁸⁰¹.

Ainsi, malgré tout, au nom de l'intérêt général, l'État affirme la nécessité aux collectivités de moins dépenser⁸⁰² et d'abandonner leur libre initiative. La meilleure façon d'être efficace, d'après l'État, reste de concentrer les dépenses et de les réduire ; d'où par exemple : la volonté de supprimer des dotations pour financer les ZUS (Zones Urbaines Sensibles)⁸⁰³. L'État souhaite garder une influence dans les décisions territoriales. Seulement, dans le même temps, il privatise la plus grande partie de ses pouvoirs, de ses ressources et de ses moyens d'interventions.

L'État rationalise ses interventions parce qu'il a préféré l'intérêt des marchés à l'intérêt général. Il se trouve aujourd'hui perdu dans un rôle qui ne lui ressemble pas, celui de gendarme de la privatisation et des collectivités locales, de la concurrence et la compétitivité fiscale. Il oublie son premier rôle, celui d'organisateur, de régulateur et de garant de l'intérêt général. Seul le retour à ses obligations historiques lui permettrait de retrouver le sens, la considération et l'autorité qui lui font maintenant défaut.

concertées, ni informées de la décision unilatérale de la Ministre de l'Intérieur », ROUSSET Alain, *Lettre ouverte à Nicolas Sarkozy, Président de la République*, 4 juin 2009, <http://aquitaine.fr/le-president-du-conseil-regional-d-aquitaine/point-de-vue/dossier-lgv-l-État-doit-respecter-ses-engagements.html>

⁸⁰¹ « Hormis le département, Bordeaux, la CUB et la Région se sont engagés à verser 15 millions d'euros chacun », SOTA Xavier, « De Tavernost prudent sur le grand stade », Sud-ouest, Jeudi 18 Mars 2010.

⁸⁰² « Dans la mesure où les collectivités locales appliquent la rigueur nettement moins aux masses budgétaires qu'aux soldes financiers, il est à prévoir que les pressions vont se multiplier pour infléchir cette orientation. Compte tenu des évolutions de la gestion financière locale, un pacte incluant une simple limitation des déficits et de l'endettement serait facile à mettre en place car son incidence serait limitée. En revanche, un pacte incluant un plafonnement des dépenses et des ressources des collectivités locales irait directement à l'encontre des tendances récentes et serait bien plus difficile à mettre en œuvre », CABANNES Michel, « La gestion des collectivités locales françaises : une orthodoxie non libérale », in pp. 52-68, *Développement touristique, finances locales et mutations territoriales*, CPAU- Aquitaine, Bulletin n°41, Juin 2006, p.67

⁸⁰³ « En 2008, un nouveau système a été imaginé. Le projet de loi de finances pour 2009 proposait d'un côté, et ce afin d'abaisser l'effet de concentration, de limiter la puissance surmultiplicative du coefficient ZUS et de supprimer celui du coefficient ZFU. D'un autre côté, on voulait réduire d'un tiers le nombre de communes éligibles. Cette exclusion massive visait à renforcer différemment la concentration au profit d'un groupe restreint de communes, tout en diminuant à l'intérieur du groupe la variante des dotations par habitant », GUENGANT Alain et LE MEUR Yann, *Optimiser les finances*, *op.cit.*, p.172

B / La neutralité territoriale pilier de l'unité de l'État

Le choix opéré par l'État dès 1982 de garder séparée la sphère politique de la sphère civile, a entraîné la mise en place de politique de concertation pour résorber les difficultés de la démocratie représentative à produire de la légitimité dans l'opinion publique⁸⁰⁴. Ainsi, c'est une logique de sondage des opinions associatives qui se met en place, sans toucher à la délibération qui appartient toujours aux élus. L'élection leur donne un quasi blanc-seing durant le temps de leur mandat. Dans cette situation, les citoyens se trouvent démunis pour prendre possession de leur démocratie. Face à ce déni de pouvoir, les citoyens peuvent manifester dans la rue, ou l'ignorer en ne votant plus. Ainsi, « *l'obstacle majeur [de la démocratie directe] réside dans le fait qu'il soit nécessaire de faire émerger un citoyen représentatif, mais sans que celui-ci n'ait tendance à vouloir remplacer les décideurs publics locaux. Il s'agit donc de trouver les moyens d'associer ce citoyen aux volontés locales sans perdre le pouvoir pour autant* »⁸⁰⁵. Une nécessité de participation démocratique apparaît de plus en plus légitime pour exprimer l'intérêt général.

La question qui se pose alors reste de savoir jusqu'où le débat peut se dépolitiser pour faire participer l'ensemble de la communauté à un espace de décisions⁸⁰⁶. Cela demande surtout que les formes démocratiques actuelles puissent évoluer et changer. La souveraineté de l'élu devient le premier élément remis en cause. Seulement, il ne souhaite pas discuter de sa souveraineté, bloquant de fait la représentation démocratique. En effet, « *la légitimité d'une mesure ne dépendrait plus seulement de la nature de l'autorité qui la prend mais aussi de la manière dont elle est prise, de la procédure dans laquelle elle s'inscrit* »⁸⁰⁷. La légitimité de la décision par la participation symbolise le retour de la légitimité de l'intérêt général et la

⁸⁰⁴ « Quoi qu'il en soit, l'intérêt porté aujourd'hui à la « démocratie participative » est intimement lié à la volonté de résorber le déficit démocratique qui ronge le système représentatif », in ROBBE François, « Démocratie représentative et participative », pp. 11-32, in Robbe François (sous la direction de), *La démocratie participative*, Paris, l'Harmattan, 2007, p.17.

⁸⁰⁵ LAMARZELLE Denys, *Stratégie et démocratie territoriales, voyage au cœur des collectivités locales*, Montreuil, éditions du Papyrus, 2001, p.92

⁸⁰⁶ « Jusqu'où peut-on s'investir pour ne pas être politisé quand on met en œuvre un outil de management territorial comme une direction participative par projet ? Peut-on se démarquer un jour de l'équipe politique en place quand on participe aux bureaux municipaux et aux commissions permanentes qui sont les instances décisionnelles de nombreuses politiques locales ? », *Ibid.*, p. 41.

⁸⁰⁷ BLONDIAUX Loïc, « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », pp.119-137, in Bacque Marie-Hélène, Rey Henri, Sintomer Yves (sous la direction), *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, Paris, éditions la découverte, 2005, p.124.

possibilité de retrouver des logiques basées sur la « *neutralité territoriale* », c'est-à-dire l'égalité des citoyens sur le territoire.

Cet idéal politique de l'intérêt général avait trouvé un premier aboutissement dans la séparation de l'Église et de l'État. En garantissant l'indépendance de l'État, il inscrit de façon irréversible le fait que les citoyens doivent pouvoir être garantis dans leur opinion. Dans ce cadre, toute collusion entre le pouvoir politique et le pouvoir religieux ne peut être que condamnée. L'État doit rester neutre ; d'où ce rappel par le Conseil d'État dans son arrêt sur la commune de Saint-Louis de la Réunion ayant accordé une subvention à une association culturelle. Le Conseil d'État écrit que : « *Considérant qu'aux termes de l'article 2 de la loi du 2 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État : « La République ne reconnaît, ne salarie, ni ne subventionne aucun culte » ; qu'il résulte de cette disposition que des collectivités publiques ne peuvent légalement accorder des subventions à des associations qui ont des activités culturelles* »⁸⁰⁸. Il en ressort que la commune de Saint-Louis de la Réunion « *n'est pas fondée à se plaindre de ce que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Saint-Denis de La Réunion a annulé la délibération de son conseil municipal en date du 26 décembre 1986 accordant une subvention de 40.000 Frs (environ 6.098 €) à cette association* »⁸⁰⁹. La neutralité du territoire garantirait au citoyen l'accès aux différents services d'une façon équitable sur l'ensemble du territoire national, en protégeant son indépendance d'opinion et de culte.

En effet, le premier danger de l'absence de neutralité territoriale se constate dans la collusion entre le pouvoir qui administre le territoire et les différents groupes d'intérêts. Ces groupes peuvent être autant économiques, religieux, politiques que sociaux. Leur influence débouche surtout sur des avantages financiers ou fiscaux.

Ainsi, une fiscalité qui va dans le sens de l'intérêt général se doit de favoriser et de renforcer la neutralité territoriale par des systèmes de compensation, de traitements équitables des administrés et du développement d'une politique de protection des élus locaux. En effet, le premier danger de la décentralisation reste la dislocation du territoire. Cette dernière se révèle lorsque les citoyens ne sont plus traités de la même façon suivant les régions et que les élus risquent d'être soumis à la pression des divers groupes d'intérêts :

⁸⁰⁸ Conseil d'État, n°94455, publié au recueil LEBON, 9 octobre 1992.

⁸⁰⁹ *Ibid.*

Les effets pervers de la décentralisation, justement dénoncés par Alain Juppé : dans la mesure où les décisions, dit-il, au lieu d'être prises à Paris par un organisme qui n'est pas soumis à la pression quotidienne des intéressés relèvent d'une autorité décentralisatrice, la proximité du décideur et de ceux qui sont touchés par la décision rend les collusions à la fois inévitables et difficiles à contrôler.⁸¹⁰

La fiscalité compétitive trouve dans ces pressions l'une des raisons de sa naissance. De ce fait, des risques de dislocations et d'inégalités territoriales apparaissent d'autant plus sérieusement qu'ils prennent toute l'histoire de France à rebours. En effet, à l'origine, la volonté de faire les départements, le 26 février 1790, a pour vocation d'établir une neutralité territoriale, et non une différenciation :

La recherche de la plus grande neutralité caractérise la réforme : d'une part, le terme même de département, en étant proche de l'étymologie latine, insiste sur l'idée de simple division du territoire ; d'autre part le choix des noms de départements est purement géographique.⁸¹¹

Le manque de décentralisation pourrait devenir un risque d'absence de neutralité du territoire national. Cela signifie surtout qu'il semble important de trouver un équilibre, même fragile, entre l'État et les collectivités. Pour l'instant, leurs relations donnent lieu plus à des confrontations qu'à des coopérations. Toutefois, les principes fondateurs d'unité et de neutralité territoriale peuvent être décentralisés sans dissoudre l'unité nationale puisque l'un des premiers signes de dissolution se perçoit lorsque le principe d'universalité du budget vacille. En effet, l'une des règles fondatrice du principe d'universalité du budget se trouve dans la règle de non-affectation des recettes⁸¹². Cette dernière présuppose qu'il demeure impossible d'attribuer à une recette une dépense précise, mais que les recettes vont dans la même caisse et se redistribuent indistinctement à l'ensemble des missions et des programmes que vote l'Assemblée nationale.

⁸¹⁰ DUVERGE Jean, *Les français face à l'impôt, essai de psychologie fiscale*, Paris, LGDJ, 1990, p.216.

⁸¹¹ FERSTENBERT Jacques, PRIET François et QUILICHINI Paule, *Droit des collectivités, op.cit.*, p.29.

⁸¹² « Cette règle interdit qu'une recette budgétairement autorisée soit affectée à une dépense prédéterminée », MEKHANTAR Joël, *Finances publiques, le budget de l'État*, Paris, Hachette supérieur, 2003, p.17.

Ce principe de neutralité budgétaire s'établit donc en parallèle de la neutralité territoriale. Elle garantit l'égalité de chacun face aux recettes de l'État. Cela distingue aussi la cotisation de l'impôt, puisque la cotisation, comme dans l'assurance, s'affecte à une dépense particulière. À ce titre, le fait que la nouvelle contribution territoriale, imaginée en 2009, en substitution d'une partie de la taxe professionnelle, sera composée de deux cotisations (une cotisation locale d'activité et une cotisation complémentaire)⁸¹³ laisse à penser à une fragilisation accélérée du principe de non-affectation des recettes.

Le passage du vocabulaire de la « *taxe* » à celui de la « *cotisation* » dévoile sûrement une volonté de l'État d'établir une nouvelle administration des collectivités qui ne soit plus basée sur la neutralité territoriale, mais fondée sur une rentabilité financière des services. La question à laquelle devront répondre les administrations sera : quelles cotisations pour quels services rendus ?

Dans la neutralité territoriale, le territoire se pense comme une unité et chaque collectivité reçoit de telle façon à conserver en chaque point du territoire des services identiques, alors que dans la rentabilité fiscale, chaque territoire produit des richesses que l'État doit compenser par des dotations de péréquation s'il souhaite garder l'unité de son territoire. La neutralité territoriale se rapproche donc bien de la théorie du « *territoire limite du pouvoir étatique* », où comme l'explique Elisabeth Mella, « *dans cette construction, le territoire, au même titre que la nation, représente la limite du pouvoir de l'État* »⁸¹⁴. La neutralité territoriale devient par là-même le principe fondateur de l'unité de l'État, bien qu'elle soit souvent mise à mal par les intérêts particuliers.

⁸¹³ « Après la taxe professionnelle vient la cotisation économique territoriale », le 01/09/09, édition Francis LEFEBVRE, <http://www.lesechos.fr>

⁸¹⁴ « La théorie du « *territoire sujet* » s'apparente à la conception organiciste de l'État. Le territoire, au même titre que la population et le monopole de la contrainte organisée, est considéré comme un élément constitutif de l'État. (...) La deuxième théorie, celle du « *territoire-objet* » et remontant à l'époque de la monarchie absolue où prévalait une conception patrimoniale de l'État conduit à dissocier l'État de son territoire. (...) Plus contemporaine est la troisième théorie, celle du « *territoire limite du pouvoir étatique* ». Elle a été dégagée notamment par Michard et le doyen Duguit. Dans cette construction, le territoire, au même titre que la nation, représente la limite du pouvoir de l'État. Contrairement à la théorie précédente qui lie nécessairement un territoire à un État unique puisqu'il en est un de ses éléments constitutifs, cette théorie a l'avantage de pouvoir expliquer qu'un territoire puisse relever d'États distincts », in MELLA Elisabeth, *Essai sur la nature de la délibération locale*, op.cit., p.110

C / Remise en cause de l'intérêt général : du concours à l'Europe.

La remise en cause de l'intérêt général, à travers celle de l'unité territoriale et de l'universalité du budget, se présente comme une évolution sociale avant d'être une mutation fiscale. La fiscalité demeure un indicateur qui finit par focaliser toutes les colères. Cette remise en cause de l'intérêt général commence dans la complexification des recrutements de l'État et des collectivités territoriales, qui se trouvent piégés par des règles en décalages avec la réalité :

Comment recruter ou former ? Le modèle sous-jacent au recrutement s'appuie sur le principe de carrière professionnelle, ce qui nuit à des recrutements pourtant pertinents en milieu voire en fin de carrière salariale. Cela affaiblit les capacités d'adaptation aux nouveaux besoins. Cela implique des concours qui peuvent fournir des recrutés surqualifiés pour des tâches à effectuer, et laisser pour compte un certain nombre de personnes alors privées de possibilités d'emploi au niveau local.⁸¹⁵

Le recrutement demeure le premier poste de dépenses autant d'une collectivité locale que de l'État. La décision de maintenir le monopole des concours pour le recrutement de la fonction publique, a rendu de plus en plus compliqué et coûteux le recrutement d'un personnel de moins en moins diversifié. La logique appliquée au recrutement semble la même qu'à la fiscalité, c'est-à-dire répondre à des intérêts de groupe. Ainsi, la remise en cause du concours, c'est-à-dire du mode de recrutement, devient impérative dans une société qui recherche la démocratie directe.

La sociologie l'a prouvé, les concours renforcent les inégalités sociales. Pourtant, les députés les conservent comme des fleurons de l'égalité. Malgré tout, la remise en cause de l'intérêt général se fait en conservant les concours, puisque contrairement à ce qu'il est affirmé, il handicape le renouveau de l'État et paralyse le recrutement. L'argument reste qu'avec le concours, l'égalité de tous serait respectée face à l'emploi proposé par l'État. D'ailleurs, « *comme le soulignait le « Rapport Mauroy », « le concours reste la base du recrutement. Vieux principe républicain, garant [selon lui] de l'égalité, des conditions d'accès et de l'objectivité des choix, c'est-à-dire fondement incontournable de la neutralité du*

⁸¹⁵ GREFFE Xavier, *La décentralisation*, Paris, collection Repères, éditions la découverte, 2005, p.116

service »⁸¹⁶ public. Or la question consiste bien de savoir si le concours exprime la neutralité de l'État ou au contraire le particularisme de groupe? Dans le second cas, il faut établir une distinction entre « *égalité d'accès* » et « *privilège d'accès* » à l'emploi. Alors, les concours seraient une nouvelle façon d'attribuer les charges d'État et de réserver des emplois à une population précise.

Cette interrogation apparaît centrale pour comprendre la notion d' « *intérêt général* ». En effet, si l'État, pour une question budgétaire et fiscale, ne renouvelle plus qu'un emploi sur deux depuis au moins les années 2000, les critiques qui s'expriment contre les concours apparaissent dès le XIX^e siècle. « *Le concours, disait Laboulaye en 1846, c'est « la substitution du savoir à la faveur, des droits du travail aux privilèges de la position »* »⁸¹⁷. Depuis cette date, des études et des prises de positions d'éminents professeurs⁸¹⁸ marquent l'insuffisance du concours. De plus, avec ou sans le concours, l'accès aux emplois de l'État reste toujours à la défaveur des classes sociales les moins favorisées. Sous prétexte que le concours symboliserait l'égalité entre les citoyens, il est maintenu. Pourtant, « *l'introduction, puis la généralisation des concours n'eut en matière de composition sociale de la haute fonction publique, aucun effet révolutionnaire. La longueur et le coût des études, s'ajoutant à la modestie des premiers traitements, interdisaient une ouverture réelle du recrutement* »⁸¹⁹. En d'autres termes, qu'il y ait ou pas de concours, cela ne change rien sur la structure sociale.

Dans le même ordre d'idée, cette remise en cause de l'intérêt général se constate aussi au niveau des politiques européennes. En effet, l'État utilise l'Europe pour appliquer les théories sur la concurrence et sur la compétitivité économique. Ces applications appellent de

⁸¹⁶ HUTEAU Serge, *La nouvelle gestion publique locale, LOLF et collectivités territoriales*, Paris, édition du Moniteur, 2008, p.381.

⁸¹⁷ BURDEAU François, *Histoire de l'administration du XVIII^e au XX^e siècle*, Paris, Montechréien, 1989, p.270.

⁸¹⁸ « À la Libération, la commission Langevin Wallon, réunie en novembre 1944 pour réfléchir à une refonte du système éducatif au profit de l'épanouissement de l'enfant accoucha d'un plan mort-né, le 19 juin 1947. Outre les apports pédagogiques comme Célestin Freinet ou Jean Piaget, qui avaient milité en faveur d'une école nouvelle – et pas simplement unique -, le plan puisait ses idées dans les réflexions de l'historien Marc Bloch, qui, en 1943, fustigeait, dans un rapport destiné au Comité général d'études du CNR, l'élitisme et l'encyclopédisme structurels de la scolarité en France – chacun préjudiciable à la santé des enfants. Dans la foulée, Bloch dénonçait « un mot, un affreux mot [qui] résume une des tares les plus pernicieuses de notre système actuel : celui du bachotage ». L'attaque, aussi frontale que courageuse, valait autant pour les examens en général, que pour les classes préparatoires aux grandes écoles et les concours de professeurs (« l'agrégation tire en arrière toutes nos facultés », déclarait-il dans un article en 1937) », HANDOURTZEL Rémy, *Vichy et l'école, 1940-1944*, Noësis, 1997, p.252.

⁸¹⁹ BURDEAU François, *Histoire de l'administration, op.cit.*, p.315.

plus en plus d'harmonisation entre les différentes politiques fiscales. En effet, « *la discipline indispensable au sein de l'Union a provoqué et provoquera encore dans les fiscalités nationales des modifications sans autre fondement que les politiques d'harmonisation ou de coordination* »⁸²⁰.

Cette volonté d'harmonisation se voit à tous les niveaux et dans tous les domaines : le secteur aérien où « *la loi du 20 avril 2005 relative aux aéroports, a transformé l'établissement public Aéroports de Paris (ADP) en une société anonyme* »⁸²¹, qui donne suite à des décisions européennes qui ont débuté en 1987. Il semble possible aussi de citer la directive du Conseil du 15 octobre 1996 « *relative à l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports de la Communauté complète la libéralisation en intégrant au dispositif les services commerciaux et les principaux services fournis dans les aéroports aux compagnies aériennes* »⁸²².

Le secteur des télécommunications se libéralise sous le coup des directives. « *La directive [européenne] relative à la pleine concurrence sur le marché des télécommunications adoptée le 22 mars 1996 s'appliquait déjà à la commercialisation du matériel terminal de télécommunication* ». Le secteur postal a lui aussi été touché par la politique de mise en concurrence pour une plus grande compétitivité avec notamment l'obligation pour La Poste de « *se préparer à affronter la concurrence dans l'ensemble de ses activités dès 2009. Elle a déjà pu compléter sa gamme de produits financiers en créant une filiale bancaire de droit commun : la Banque postale* »⁸²³.

Le secteur des transports ferroviaires se soumet aussi à la mise en concurrence dès les « *propositions de la Commission du 10 juillet 1987. La directive du Conseil du 29 juillet 1991 a imposé dans les réseaux des États membres une séparation entre fonctions de gestion des infrastructures et celles d'exploitation des services* ». Enfin, les énergies, comme l'électricité et le gaz, subissent aussi la libéralisation des marchés et la mise en concurrence des entreprises, avec une directive dès le 19 décembre 1996, sur l'obligation pour la France et les autres États membres, d'ouvrir le marché de l'électricité à des opérateurs extérieurs

⁸²⁰ DUMAS Georges, *Politique fiscale : le naufrage*, Paris, l'Harmattan, 2007, p.14

⁸²¹ VALETTE Jean-Paul, *Droit des services publics*, Ellipses, 2006, p.119.

⁸²² *Ibid.*, p.119

⁸²³ *Ibid.*, p.120 et p.121

pour des clients d'une taille significative. Pour le gaz, là aussi, « *les négociations (...) ont été entamées [dès] le 3 décembre 1996 pour ouvrir le marché à la concurrence entre gros utilisateurs* »⁸²⁴.

L'État national⁸²⁵ en sort fragilisé et semble déboussolé. Il n'arrive plus à s'imposer, non parce qu'il n'en a pas les moyens, mais parce que les décisions qu'il prend, ne vont pas dans le sens de préserver l'intérêt général de sa propre société. Maurice Lauré a raison quand il pose qu'un système qui vise la compétitivité comporte de l'inégalité : « *des taux multiples et prévoyant des taux de faveur ou des exonérations en faveur des biens de productions* ». Leur mise en place aurait une conséquence directe : « (...) *une grande perte de ressources fiscales, car à moins de taxer très fortement des denrées indispensables à l'existence, un impôt général est celui qui procure le plus facilement les recettes les plus élevées* »⁸²⁶. Cette explication signifie surtout qu'avec une logique de compétitivité fiscale poussée à son terme, l'État se crée lui-même la baisse de ses revenus souvent insuffisants et provoque une impasse pour financer sa politique. Mais surtout, ce qui ne sera pas payé par ceux qui possèdent, devra l'être par ceux qui peuvent moins se défendre face à l'impôt et à la puissance publique. Cette logique crée une raison fiscale inégalitaire, terreau idéal pour les contestations, voire les insurrections et les révolutions.

Finalement, la fiscalité a dû suivre et justifier les pressions individuelles et corporatistes pour devenir plus compétitives et pour satisfaire le privilège des mieux armés face à l'impôt. Il est pourtant important de rappeler, comme a pu le faire Frank Mordacq, que : « *la réforme de l'État exige de choisir et c'est un choix politique. L'État ne peut s'occuper de tout et il doit dire ce qu'il garde, son cœur de métier, pour mieux l'exercer (...)* »⁸²⁷. L'État central a perdu de vue l'intérêt général, car il a voulu tout faire.

⁸²⁴ *Ibid.*, p.123 et p.125

⁸²⁵ « Ce nouveau contexte a contribué à remettre en cause la notion de nation entendue dans son acceptation la plus simple, la géographie, celle des pays. Qu'ils l'acceptent ou non, les peuples sont amenés à se prononcer sur les frontières de leur territoire de vie et de destin commun. Hier sous la forme d'agression avec les guerres, aujourd'hui sous forme plus pacifique avec la politique. Les résultats du référendum sur la Constitution européenne n'enlèvent rien à ce mouvement. La mondialisation, au-delà de son acceptation stricte et réductrice de globalisation des économies, emporte une nouvelle approche de la communauté des peuples, une nouvelle approche d'une volonté commune, du choix d'un destin commun », HUTEAU Serge, *La nouvelle gestion publique locale, LOLF et collectivités territoriales*, Paris, Collection Action Locale, édition du Moniteur, 2008, p.627.

⁸²⁶ *Taxe sur la valeur ajoutée*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1953, p.129

⁸²⁷ *La réforme de l'État par l'audit*, extenso éditions, LGDJ, 2009, p.195

Section 2 - Élaboration d'une politique économique de dotations

«Afin de marquer le changement, nous souhaiterions que l'emploi du mot subvention soit banni»⁸²⁸ pour être remplacé par celui de dotation ; c'est en ces termes que le rapport Guichard évoque en 1976 l'obligation du passage de la subvention à la dotation. L'État s'engouffre dans une logique dont lui-même n'en connaît pas la fin. Plus il décentralise de compétences sur les collectivités territoriales pour faire des économies, et plus les dotations qu'il va devoir attribuer vont augmenter. L'État entre dans une spirale qu'il ne peut plus arrêter. Pourtant, il cherche les moyens de diminuer les dotations attribuées. Cette logique de dotation qui s'installe et un État incapable de réformer la fiscalité, font qu'une question reste entière : jusqu'où ce système de dotation peut-il aller ? Ainsi, l'État s'engouffre dans ce système par défaut d'une réforme fiscale pérenne (§ 1), et cette situation crée une impasse insatisfaisante pour l'État comme pour les collectivités territoriales (§ 2).

Paragraphe 1 - Des dotations à défaut de réformes

La fiscalité locale a vieilli, car elle repose sur des logiques de prélèvements qui n'ont pas été renouvelées tels que l'impôt foncier, l'impôt d'habitation et même la nouvelle contribution économique territoriale. Ces contributions ne permettent pas aux citoyens de s'identifier à leur territoire. Les impôts locaux génèrent de trop grandes disparités alors que le déficit et la mauvaise répartition des fonds fiscaux appellent l'État à développer toujours d'avantage de dotations pour équilibrer les budgets des collectivités. Dans ce système, tout le monde se plaint : les collectivités locales soucieuses de leur liberté, l'État à la recherche d'économie impossible à réaliser et le contribuable soucieux qu'on tienne compte de ses revenus réels. Une réforme inéluctable pourrait ne pas voir le jour tellement il semble vrai que les mutations qu'elles impliquent cristallisent les oppositions entre les collectivités locales et l'État. Pourtant, la fiscalité doit changer (A), car les inégalités de revenus entre les collectivités sont telles que sans les dotations de péréquations, l'équilibre budgétaire territorial deviendrait critique (B). En effet, dans cette relation fortement déséquilibrée, la réforme vise la recherche de nouveaux équilibres fiscaux que les dotations ne font que compenser dans un système de plus en plus complexe (C).

⁸²⁸ *Vivre ensemble*, rapport de la commission de développement des responsabilités locales, septembre 1976, p.64.

A / Une réforme fiscale inéluctable

La fiscalité directe en France se partage entre les impôts de l'État et ceux des collectivités locales. Ces impôts ont souvent été critiqués. Actuellement, le principal impôt direct d'État s'intitule l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), il se concentre sur une petite marge de la société ayant des revenus suffisants pour y être soumis. En effet, il se répartit par tranches, ce qui le rend assez équitable. Néanmoins, la différence entre les tranches peut être forte et notable alors que le revenu se différencie peu entre la fin d'une tranche et le début d'une autre. Il n'en reste pas moins que la déclaration fiscale, une année en arrière, demeure un système vieillissant et peu réactif. Elle ne s'adapte pas au monde moderne et souvent incertain : payer lorsqu'on gagne et suivant ce qu'on gagne tel que peut essayer de l'appliquer l'auto-entreprise. Finalement, la déclaration fiscale n'a de valeur que pour les très gros revenus et les patrimoines importants.

L'impôt local direct reçoit beaucoup plus de critiques, car il se répartit de façon fortement inégalitaire. D'abord, il y a quatre impôts locaux directs : l'impôt sur le foncier bâti, l'impôt sur le foncier non-bâti, l'impôt d'habitation et la taxe professionnelle⁸²⁹. Ainsi, « *l'existence de quatre impôts soulève un problème de partage de la charge fiscale globale entre catégories de redevables. À priori, deux solutions sont concevables : la répartition peut être réalisée librement par les autorités municipales [intercommunales, départementales ou régionales] ou, au contraire, être imposée par l'État* »⁸³⁰. La France a décidé que la loi, donc l'État, fixe le partage. Néanmoins, les réformes fiscales jusqu'à présent ont « *surtout amputé la croissance des ressources fiscales locales, malgré les compensations accordées par l'État, et n'ont guère constitué à reconstruire une fiscalité locale pérenne* »⁸³¹. De ce fait, les élus ont pris l'habitude d'augmenter constamment l'impôt foncier et l'impôt d'habitation, qui deviennent lourds dans certaines régions, avec de forts écarts entre des communes pourtant voisines, même si ces augmentations d'impôts se limitent par la loi⁸³². Leurs encadrements

⁸²⁹ La taxe professionnelle a fait l'objet d'une réforme en 2009 qui sera évoqué après, elle s'appelle maintenant : contribution économique territoriale.

⁸³⁰ GUENGANT Alain, *Équité territoriale et inégalités, rôle de la DGF dans la réduction des inégalités financières entre communes*, Paris, LITEC, 1983, p. 5.

⁸³¹ GUENGANT Alain et LE MEUR Yann, *Optimiser les finances*, *op.cit.*, p. 57.

⁸³² « Le but de ces limites est, d'une part, d'éviter une trop grande hétérogénéité des taux de fiscalité locale sur l'ensemble du territoire et, d'autre part, d'empêcher que la pression fiscale soit essentiellement reportée sur les contribuables économiques ... parce qu'ils ne sont pas électeurs ! Les assiettes sont établies par les services de la Direction générale des impôts. Le recouvrement est assuré par les services locaux de la comptabilité publique. L'État perçoit 8% du montant des taxes perçues pour confection des rôles (pour les taxes d'habitation concernant les habitations principales, l'État ne perçoit que 4,4%). Les redevables sont, selon les impôts les propriétaires (taxes foncières),

prévoient justement qu'il n'y ait pas trop de disparités entre les communes, les départements et les régions. Mais, des tendances s'observent sur le terrain, et ces différences peuvent véritablement causer des cassures territoriales entre des zones riches et d'autres pauvres.

En plus, les bases de calculs ont vieilli⁸³³ et ne se renouvellent que partiellement. Une grande partie de la classe politique le déplore, mais elle sait aussi qu'une remise en conformité des bases fiscales sans réforme pourrait avoir des conséquences dramatiques. En effet, certains terrains ont pris de la valeur, mais les revenus de leurs habitants n'ont pas bougé, voire ils ont régressé.

Le résultat de la fiscalité locale reste fidèle à celle de la fiscalité en général à travers l'histoire : elle bouge lentement et s'adapte que très difficilement. Ainsi, « *au regard des charges réelles supportées par la société, un excès de production publique locale apparaît alors dans les communes concernées. Toutefois, cette inefficacité allocutive n'est nullement imputable aux élus locaux. L'offre excédentaire provient uniquement d'institutions fiscales inadaptées* »⁸³⁴. Elles apparaissent inadaptées dans leurs bases de calcul, dans l'assiette qu'elles prennent en référence, dans leur justification, les taux qu'elles appliquent, les répartitions des prélèvements. Mais, elles ont un véritable impact sur l'économie. Comment justifier le fait de payer une taxe sur la location d'un appartement pour l'occuper en résidence principale ? Se loger est une nécessité. Comment justifier de payer une taxe foncière sur sa propriété principale qui ne produit aucun revenu ? Ou encore cette autre interrogation, comment justifier de payer des taxes pour la création d'emploi en période de chômage ? La fiscalité locale vieillit et l'État n'arrive pas à la renouveler.

les occupants (taxe d'habitation) ou les personnes qui exercent une activité professionnelle non salariée (taxe professionnelle), au 1^{er} janvier de l'année d'imposition », FERSTENBERT Jacques, PRIET François et QUILICHINI Paule, *Droit des collectivités, op.cit.*, p. 342.

⁸³³ « La mesure des caractéristiques fiscales des collectivités aboutit, compte tenu de la vétusté de saisie des bases d'imposition, à des résultats évidemment faux, et ce, même s'ils peuvent sembler représentatifs des réalités. Cela tient à la part très largement majoritaire, dans le total de l'assiette, des évaluations fondées sur des indices : aussi la valeur locative des propriétés bâties a-t-elle été révisée, pour la dernière fois, en ...1970 (et la présente opération de ce genre remontait à ... 1943 pour les usines et 1925 pour les maisons) ; (...) depuis, une seule actualisation (au 1^{er} janvier 1978) et le cours exclusif au jeu des majorations forfaitaires annuelles, résultant de coefficients fixés, chaque année, par la loi de finances, censée refléter l'évolution des loyers », BLANC Jacques, *La dotation globale de fonctionnement*, Paris, LGDJ, 1999, p. 29.

⁸³⁴ GILBERT Guy et GUENGANT Alain, *La fiscalité locale en question, op.cit.*, p. 113.

Pourtant, l'État depuis la fin du XX^e et le début du XXI^e siècle se lance dans une réforme administrative⁸³⁵ d'une très grande importance puisqu'il s'agit d'un côté, d'inclure la logique de concurrence dans le fonctionnement étatique, et de l'autre d'intégrer une nation dans le cadre communautaire européen (ces deux objectifs allant bien sûr ensemble⁸³⁶). Il se constate néanmoins que l'État bute pour l'instant sur la fiscalité, malgré l'ampleur de ces autres réformes. C'est du notamment au fait que la fiscalité n'obéit pas qu'à des décrets ou à des lois⁸³⁷, elle met en jeu plusieurs aspects : sa justification, son prélèvement et sa répartition.

Or, même quand l'impôt change, il faut pouvoir assurer une certaine continuité dans les revenus. La difficulté se conçoit d'autant plus importante que parallèlement à la mutation, les besoins de financement croissent. Or, une réforme de la fiscalité qui implique déjà un bouleversement ne peut que difficilement se réformer pour faire payer plus le contribuable. La fiscalité directe, et surtout locale, se situe donc dans une impasse, et à défaut de réforme, elle déplace les charges fiscales ou les renomme : l'exemple de la taxe professionnelle en 2009 remplacée par une « *contribution économique territoriale composée d'une cotisation locale d'activité et d'une cotisation complémentaire* »⁸³⁸, vise à faire moins payer les entreprises sur leur part d'investissement. Les premières analyses font ressortir deux constats : cette contribution apparaît très complexe, et la fiscalité d'entreprise passe du vocabulaire de la « *taxe* » à celui de la « *cotisation* ».

Face à ces impasses fiscales, l'État permet (et encourage) de plus en plus à privatiser les services publics. Les défauts de financement essaient d'être compensés par le partenariat public/privé. Ainsi, en plus des impôts pour financer les services locaux, les contribuables

⁸³⁵ « (...) l'État après avoir connu plusieurs initiatives de réforme aux prolongements incertains, se retrouve actuellement engagé dans une transformation de fond touchant à l'organisation et au fonctionnement de sa mission d'administration territoriale et que ce mouvement de déconcentration, qui vise à adapter la morphologie de l'État à la « nouvelle donne locale », rejoint et renouvelle profondément aujourd'hui, sans que cela ait peut-être été l'ambition initiale, la préoccupation récurrente de la réforme de l'État en lui donnant une actualité et des effets qu'elle n'avait sans doute jamais connus jusqu'ici », ALBERTINI Jean-Benoît, *Contribution à une théorie de l'État déconcentré*, Bruxelles, école doctorale de la faculté de droit Bruylant-Bruxelles, 1998, p. 12.

⁸³⁶ « Le premier objectif est celui de la défense de la concurrence conçue comme un objet de droit à protéger en soi. Cet objectif est profondément ancré dans le texte du traité. C'est ce qu'exprime la référence appuyée à la concurrence libre et non formée », ENCAOUA David et GUESNERIE Roger (rapport), *Politique de la concurrence*, Paris, La documentation française, 2006, p.62.

⁸³⁷ Il a été vu dans la première partie que même décrété le vingtième (1751) n'a pu se maintenir, et bien que fortement contestée la mainmorte perdura longtemps.

⁸³⁸ *Projet de loi de finances pour 2010*, Assemblée nationale, n°1946, Paris, enregistré le 30 septembre 2009, p. 38.

paient le bénéfice de l'entreprise concessionnaire⁸³⁹. La question reste alors de s'avoir : « *comment garder le contrôle de l'offre ?* »⁸⁴⁰. En effet, cette perte visible de contrôle sur les services publics révèle surtout une ambiance générale d'un citoyen moins bien secouru par l'État que par le passé. Il apparaît donc que lorsqu'une fiscalité se pense inadaptée, les rapports de force à l'intérieur de l'État et de la société mutent. Or, accepter cette mutation de l'État implique le partage de sa souveraineté.

Cette transformation arrive lentement, et les institutions européennes pensent que la fiscalité de l'environnement pourrait venir pallier la mauvaise santé de la fiscalité locale. Seulement, l'effort fiscal dans une logique concurrentiel porte plus sur l'attractivité d'un territoire que sur une imposition environnementale contraignante. C'est pourquoi, « *l'orientation de cette substitution fiscale envisagée combinerait un alignement des taxes sur les entreprises, notamment la taxe professionnelle, avec le développement des taxes environnementales* »⁸⁴¹. La fiscalité sur l'environnement serait donc vue dans ce cas comme un substitut à la fiscalité locale dans le but de moins taxer les entreprises. En effet, une taxe sur l'environnement peut être reportée sur le dernier client. Le risque est donc que la fiscalité locale ne repose que sur les contribuables particuliers.

Dans ces conditions, la fiscalité sur l'environnement ne peut qu'avoir du mal à trouver sa place dans la fiscalité globale⁸⁴². Le rejet de la taxe Carbone⁸⁴³ dans le même projet de loi de finances 2010 qui voit pourtant la fin de la taxe professionnelle, paraît exemplaire. L'un

⁸³⁹ À part quelques exceptions notables comme pour l'eau, où généralement c'est le prix de l'eau qui paie sa distribution. Ceci est moins vrai pour son assainissement pris pour une bonne partie en charge par les collectivités locales.

⁸⁴⁰ GACHET Bernard, SCHULTE-BERKHAUSEN Sabine, et VALOTTI Giovanni, « L'évolution des politiques locales d'offre de services publics locaux : une analyse comparative », pp. 232-246, in Monnier Lionel et Thiry Bernard, *Mutations structurelles et intérêt général, vers quels nouveaux paradigmes pour l'économie publique, sociale et coopérative ?*, De Boeck & Larcier S.A., 1997, p.232.

⁸⁴¹ BUREAU Dominique et MOUGEOT Michel (rapport), *Politiques environnementales et compétitivité*, Paris, La documentation française, 2004, p. 7.

⁸⁴² « D'où vient alors que les propositions d'écotaxes, qui fleurissent actuellement se heurtent à une levée de boucliers ? Sans doute ces critiques relèvent-elles largement de la classique résistance des « intérêts acquis ». Comme ces intérêts sont de plus en plus délégitimés par la prise de conscience environnementale, la résistance se réclame alors des effets pervers supposés des écotaxes, au bénéfice d'instruments alternatifs ... qui seraient tout aussi déniés si la puissance publique faisait mine d'y avoir recours. Il faut pourtant entendre ces critiques, ne serait-ce parce qu'elles pointent souvent de vraies incertitudes sur la doctrine des écotaxes, et aussi l'existence d'effets redistributifs, sinon « pervers », du moins à prendre en compte », LIPIETZ Alain, « Economie politique des écotaxes », pp.9-40, in Bureau Dominique, Godard Olivier, Hourcade Jean-Charles, Henty Claude, Lipietz Alain (rapport), *Fiscalité de l'environnement*, Paris, La documentation française, 1998, p.10.

⁸⁴³ « Article 5 : Il est institué au profit du budget de l'État une taxe carbone sur les produits énergétiques repris au tableau suivant, mis en vente, utilisés ou destinés à être utilisés comme carburant ou combustible », *Projet de loi de finances pour 2010*, Assemblée nationale, n°1946, Paris, enregistré le 30 septembre 2009, p. 102.

devait compenser l'autre. Cette moins-value fiscale locale pose des inquiétudes sur les revenus futurs des collectivités.

B / La péréquation seule expression de l'équité entre les collectivités

Par le fait même que la fiscalité locale ne rentrerait plus que pour la moitié dans les revenus des collectivités locales, l'État a dû mettre en place pour remplacer cette fiscalité, un système de dotations. Les dotations présentent un système complexe de réglementations. De multiples dotations existent, mais trois attirent l'attention : la dotation globale de fonctionnement (DGF), la dotation globale d'équipement (DGE) et enfin la dotation générale de décentralisation (DGD).

DGF, instituée par la loi du 3 janvier 1979, a « assuré aux collectivités une ressource évolutive »⁸⁴⁴. Elle se situe à l'origine de la mise en place des mécanismes de péréquation, « faisant jouer la solidarité »⁸⁴⁵ entre les collectivités territoriales. Elle s'attribue en fonction de la superficie de la collectivité et du nombre de population.

La DGE, créée par la loi du 7 janvier 1983, reste « libre d'emploi, elle évite aux collectivités bénéficiaires les situations renouvelées de quémandeurs obligés et ponctuels »⁸⁴⁶. Elle vient surtout en soutien à l'investissement.

Puis, la DGD, mise en place aussi par la loi du 7 janvier 1983, « vise à assurer la compensation intégrale des charges qui ne sont pas compensées par des transferts de fiscalité »⁸⁴⁷. Mais, la réalité reflète une autre version que le texte.

Dans la réalité, et de l'aveu même des responsables des collectivités, la part des dotations représente moins que ce que l'État annonce. Il serait donc en dette vis-à-vis des collectivités locales qui revendiquent l'application des textes, bien que l'État annonce que par des mécanismes de péréquation les collectivités les plus pauvres seraient compensées dans leurs pertes⁸⁴⁸. Pourtant, à titre d'illustration, en Île-de-France « (...) les mécanismes de

⁸⁴⁴ BAGUENARD Jacques, *La décentralisation*, Paris, PUF, 2004, p.65.

⁸⁴⁵ *Ibid.*, p. 65.

⁸⁴⁶ *Ibid.*, p. 66.

⁸⁴⁷ *Ibid.*, p. 66.

⁸⁴⁸ « Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi. La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales », PELLET Rémi, « La fin de l'universalité budgétaire », pp.515-527, in Favoreu Louis, Hertzog Robert,

péréquation ne compensent qu'une part (environ 23%) des écarts de richesse fiscale. Le reste est demandé à la population sous forme d'un différentiel de fiscalité d'une part et, majoritairement, d'un différentiel de niveau de service d'autre part »⁸⁴⁹. Ce mécanisme de compensation demeure néanmoins essentiel à l'équilibre et à l'unité nationale. En effet, les dotations de péréquation « visent explicitement à réduire les inégalités de ressources des collectivités eu égard à leurs charges »⁸⁵⁰. Mais, est-ce la péréquation à remettre en cause ou la répartition des ressources fiscales dès l'origine qui fait défaut ?

En effet, en 2005, 40 départements perçoivent « des attributions 3,22 fois inférieures en moyenne à celle des 24 autres départements, contre un écart plus élevé en 2004, puisqu'il était de 1 à 3,59 »⁸⁵¹. Il est à noter aussi que « ce rééquilibrage est naturellement atténué par l'existence de mécanismes de garantie et d'écrêtement. En l'absence de ces mécanismes de garantie et d'écrêtement, cet écart aurait été ramené de 1 à 2, certains départements enregistrant alors une augmentation de leurs attributions supérieure de 70% »⁸⁵². Sans les mécanismes de péréquation, il y aurait un véritable déséquilibre entre les collectivités riches et les collectivités pauvres. Par le calcul de la péréquation, l'unité nationale se conserve, mais la question reste entière : est-ce la répartition fiscale qui est à remettre en cause ? Il semble dangereux de laisser une commune soumise à des retombées fiscales très importantes d'une très grande firme installée sur son territoire, car cette dernière s'expose au risque de délocalisation et au drame que cela produit. Le système fiscal local devrait être pensé à un niveau régional ou national pour protéger la ressource fiscale et la répartir dès l'origine de façon équitable et correcte. La péréquation devrait être une question à intégrer dès l'origine du prélèvement fiscal.

L'État a incité les communes à se regrouper pour mettre en place un système de péréquation entre elles. « La loi du 6 février 1992 a provoqué un vif essor de la coopération entre les communes. Plus fondamentalement, on a assisté à l'émergence de très nombreux groupements dotés d'une fiscalité propre, c'est-à-dire possédant leurs propres bases d'imposition et votant leurs propres taux »⁸⁵³. La difficulté se situe lorsque les systèmes de péréquation s'organisent après l'application des prélèvements fiscaux, car « toute forme de

et Roux André (sous la direction de), *Construction et finances publiques, études en l'honneur de Loïc Philip*, Paris, Economica, 2005, p. 523.

⁸⁴⁹ CHAUVEL Jean-Pierre, « Disparité de richesse fiscale et dotations de l'État », pp.15-17, in *Territoires, la revue de la démocratie locale, Finances locales, l'impossible réforme*, n°460, cahier 2, septembre 2005, p. 17.

⁸⁵⁰ PHILOT David et CABURET Gwennaëlle, *Guide pratique des dotations de l'État aux collectivités locales*, Paris, Berger-Levrault, 2006, p. 41.

⁸⁵¹ *Ibid.*, p. 266.

⁸⁵² *Ibid.*, p. 266.

⁸⁵³ BLANC Jacques, *Les péréquations dans les finances locales*, Paris, LGDJ, 1996, p.83.

péréquation fausse, par définition, les conditions de la concurrence entre les collectivités d'un État décentralisé »⁸⁵⁴. Dans la mesure où, les particuliers et les entreprises paient leurs impôts en fonction de ce qu'ils possèdent, il reste compliqué de répartir les ressources fiscales autrement qu'en leur appliquant un système de régulation postérieur au prélèvement. En effet, chaque commune, et en particulier les collectivités ayant beaucoup de biens, souhaitent bénéficier des impôts de leurs habitants.

Pour insérer la répartition des ressources fiscales dès l'origine, l'administration fiscaliserait, non pas sur la possession d'un bien principal, mais par une contribution indistinctement du lieu d'habitation pour le fonctionnement local. Cela impliquerait de fait que la contribution soit déterminée en fonction des revenus et non uniquement suivant l'implantation territoriale. Il y aurait donc dans un tel système, une recherche permanente d'équilibres fiscaux.

C / Recherche locale d'équilibres fiscaux déterritorialisés

Le changement de la logique fiscale devrait donc aller vers la possibilité de financer des services publics identiques sur l'ensemble du territoire. Cet enjeu demande automatiquement que soit partagée la richesse. Car, l'enjeu se concentre autant au niveau des répartitions financières qu'au niveau des moyens techniques. N'est-ce pas cela l'idéal de la République ? La possibilité - riche comme pauvre - d'avoir accès aux mêmes services. Aussi les tenants de la théorie de l'impôt-échange souhaitent « *compléter la mise en œuvre de ce principe de « traitement égal des égaux » par la prise en considération de la valeur des consommations collectives »⁸⁵⁵. Il y a le risque de fixer le montant de l'impôt suivant le service rendu. Dans une telle proposition, le risque serait d'admettre à mots couverts la disparité du territoire avec la possibilité de créer des zones sans-services.*

Au contraire, il semble préférable que pour rééquilibrer l'impôt local et le répartir de façon équitable, d'institutionnaliser une forme fiscale déterritorialisée, c'est-à-dire qui devrait être calculée indistinctement du lieu d'habitation. Cela implique que les impôts locaux se calculent indistinctement de l'implantation géographique en instituant des ressources fiscales propres aux collectivités. Un tel système appelle de fait une clarification des domaines de

⁸⁵⁴ *Ibid.*, p. 22.

⁸⁵⁵ *Ibid.*, p. 23.

gestion de l'État et des collectivités ayant chacun des ressources qui leurs soient propres. À ce niveau, c'est l'ensemble de la structure politique qui doit être mutée.

Dans ces conditions, pour que la question fiscale puisse à nouveau faire partie du débat démocratique, la simplification des mécanismes d'imposition devient impérative. En effet, le système français, devenu très complexe et peu intelligible à tout un chacun, crée des obstacles à la démocratie, d'où cette description du circuit de l'argent fiscalisé par le professeur Robert Hertzog :

L'État prélève des impôts mais verse des aides aux contribuables ; il transfère des dotations aux collectivités territoriales qui viennent ensuite participer à ses propres dépenses. Sa contribution à l'Union européenne lui est en partie ristournée et l'Union apporte des concours aux collectivités territoriales pour qu'elles cofinancent les équipements relevant d'elles, de l'État ou d'entreprises. L'argent est fait pour circuler : il circule ! Mais sait-on d'où il vient et ce qu'on en fait ? Les tableaux d'ensemble sont loin de tout révéler et expliquer.

(...)

Toute cette complexité est cause d'une grande confusion qui emporte de graves défauts politiques. Elle vicie le fonctionnement de la démocratie : qui sait ce que font les organismes publics, combien chacun demande à ses contribuables, sur quoi ils doivent être évalués par les électeurs ? Et l'émiettement des responsabilités interdit la bonne adéquation des politiques aux besoins effectifs des citoyens.⁸⁵⁶

En effet, la simplification de la fiscalité demeure l'un des enjeux de la démocratie puisque toute complexification du système annonce la monopolisation du débat par des spécialistes. Cela risque surtout d'accentuer l'impression par les citoyens que la fiscalité les usurperait. Pourtant, l'une des premières caractéristiques de l'impôt appelle de le distinguer de l'usurpation. L'époque actuelle appelle donc la formation de nouvelles bases fiscales dans l'objectif de retrouver un équilibre général. En effet, comme l'enseignait le professeur Georges Canguilhem, dans son célèbre ouvrage *Le normal et le pathologique* : « *la nature, en l'homme comme hors de lui, est harmonie et équilibre. Le trouble à cet équilibre, de cette harmonie, c'est la maladie* »⁸⁵⁷. Il y aurait donc la nécessité, dans cette condition, de trouver un nouvel équilibre, c'est-à-dire de nouvelles normes. Sans être un signe de maladie, ce

⁸⁵⁶ « À la recherche d'une théorie du système financier public complexe », pp. 401-421, in Favoreu Louis, Hertzog Robert, et Roux André (sous la direction de), *Construction et finances publiques, études en l'honneur de Loïc Philip*, Paris, Economica, 2005, p. 415.

⁸⁵⁷ Paris, Quadrige/PUF, 1966, p. 12.

déséquilibre prouve que les principes de « *clientélisme* » et de « *contrainte* » dégagés de l'étude historique sur la fiscalité de l'ancienne France fonctionnent toujours. Cela signifie que toute politique publique devrait aller à l'encontre de l'évolution traditionnelle et naturelle des institutions. En conséquence, même si « *le propre du secteur public local est d'engendrer des inégalités financières entre les communes et les départements* »⁸⁵⁸, et d'avoir des pressions fiscales différentes sur un territoire variable, l'État possède le devoir de rétablir l'équité entre ces derniers. En conséquence, la norme révèle autant que les territoires sont divers et variés, qu'elle énonce l'application de règles qui permettent la solidarité entre chacun d'entre eux.

Ainsi, « *l'équilibre financier ne peut venir que du développement d'une nouvelle base aux financements socialisés, notamment bancaires et d'entreprise. Une transformation de la fiscalité peut être l'élément décisif du rétablissement d'un contrôle social des conditions de financement de l'économie* »⁸⁵⁹. Car, l'État n'a plus vocation depuis 1789 à créer des privilèges, mais au contraire d'être l'incitateur de l'égalité et de la solidarité entre les territoires et les citoyens. Pour cela, les règles de péréquation doivent être prises en compte dès le calcul de l'impôt et dès son prélèvement.

Paradoxalement, pour que l'impôt soit équitablement réparti sur l'ensemble du territoire et soit un principe d'unification, son prélèvement doit être déterritorialisé ; sinon, le système fiscal local va aller vers un système de plus en plus soumis à la dotation et aux contrôles étatiques. L'ensemble des acteurs ne pourra sûrement pas respecter ce conseil du rapport d'Olivier Guichard en 1976 : « *L'État affecte aux collectivités locales des dotations. Ces dotations sont générales, c'est-à-dire que leur emploi est libre. Ces dotations sont ordinaires, c'est-à-dire que leur service est régulier* »⁸⁶⁰. Elles risquent de n'être ni libres et ni régulières.

Paragraphe 2 - Des dotations toujours plus étendues

Le système de dotation est fortement critiqué par les collectivités qui pensent perdre leur autonomie, et par les citoyens, lorsqu'ils le connaissent, qui le jugent complexe et opaque. Il

⁸⁵⁸ GUENGANT Alain, *Equité territoriale et inégalités, rôle de la DGF dans la réduction des inégalités financières entre communes*, Paris, LITEC, 1983, p. 2.

⁸⁵⁹ LE DUGOU Jean-Christophe, *Réinventer l'impôt*, Paris, Syros, 1995, p. 85.

⁸⁶⁰ *Vivre ensemble*, rapport de la commission de développement des responsabilités locales, septembre 1976, p.64.

oscille entre une volonté d'équité des collectivités et une envie de l'État d'utiliser la dotation pour imposer ses volontés. Pourtant, un fait s'impose à tous : l'impossibilité d'une augmentation massive de la fiscalité. Il faut penser à réduire les dépenses et à les rationaliser, bien que les besoins soient de plus en plus importants. Ainsi, les collectivités locales ressemblent par leur budget et leur fonctionnement de plus en plus à des administrations d'État. Une seule voie reste donc exploitable : une refonte fiscale qui à défaut de rendre le système moins complexe pour les citoyens pourrait le rendre plus clair. Seulement, il faut faire face à des recettes fiscales qui stagnent et une dette publique qui grossit (A), des budgets locaux de plus en plus contrôlés (B) et un système de plus en plus complexe (C).

A / L'État en quête de recettes fiscales

Bien que l'État cherche à faire des économies, ses dépenses augmentent. Les politiques qu'il met pour l'instant en place demeurent des mécanismes qui conviennent surtout à une entreprise dont les charges s'arrêtent à sa structure. Les dépenses de l'État vont bien au-delà de ses simples comptes comme d'ailleurs ses revenus ne proviennent pas uniquement de la fiscalité. Des pans entiers de la couverture sociale ne sont pas gérés directement par l'État. Pourtant, il court après des recettes fiscales qui risquent fortement de diminuer dans l'avenir, même si des engagements ont été signés. L'État se trouve pris dans un piège où il se doit de lutter contre une dette endémique et constante, même si certains théoriciens imaginent un système mondial de l'endettement (A-1), et qu'il doit aussi exercer une pression sur les collectivités pour qu'elles diminuent leurs dépenses, façon courtoise d'annoncer la baisse future des dotations (A-2).

A-1 / La dette constante

La dette devient une difficulté après 1789 par son entrée dans le débat public. Son importance paralyse le pouvoir. La dette fait aujourd'hui partie du décor d'un budget de finance publique. La ligne de la dette à côté de la ligne de l'investissement, devient normale. Une commune qui ne s'endetterait pas, s'analyse comme une commune qui n'investit pas. Cet état de la situation amène à devoir s'interroger sur la place de la dette, puisque le premier poste de la dette aujourd'hui, n'est plus la guerre, mais les dépenses sociales :

La dette due à ce qu'on pourrait appeler l'émission « *d'obligations sociales* ». En effet les droits sociaux, les droits à la prestation contre la maladie, les allocations familiales, les allocations sociales, les droits à la retraite, sont autant de créances actuelles ou virtuelles que les gens acquièrent sur l'État, ou plus exactement qu'ils ont sur la société à travers des institutions publiques ou parapubliques chargées de procurer les prestations publiques correspondantes à ces droits.⁸⁶¹

Ces droits des individus sur la société, sur sa production de richesses et l'obligation qu'elle a de partager, apparaissent être désignés de plus en plus comme des charges, des poids, voire des handicaps économiques. Pourtant, ces droits demeurent réels et permettent le contrepoint d'une société qui génère une richesse immense et qui se situe dans l'incapacité de la redistribuer correctement. La façon de considérer la pauvreté reste la façon de lui attribuer une place dans le système fiscal. Encore une fois la dette sociale est pointée du doigt alors que la première dette issue des marchés - les *actifs pourris*⁸⁶² - est au contraire épargnée de tout jugement. Certaines initiatives essaient, non pas d'opposer les secteurs endettés entre eux, mais au contraire de se demander comment résoudre ces dettes gigantesques qui se présentent, notamment par la mise en place, par exemple, d'une caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES)⁸⁶³.

La dette touche tous les secteurs et tous les niveaux. « *La dette, par son étendue, devient ainsi de plus en plus difficile à localiser et n'a pas forcément sa cause là où elle apparaît.*

⁸⁶¹ HERTZOG Robert, « Au cœur des finances publiques : la dette », pp. 3-14, in Hertzog Robert (sous la direction de), *La dette publique en France*, Paris, Economica, 1990, p. 6.

⁸⁶² « *Barclays Capital* rendu publique fin janvier une étude selon laquelle le total des actifs bancaires compromis (prêts et titres) s'élèverait à 6 532 milliards \$, leur valeur réelle, qui dépend en particulier d'hypothèse sur l'évolution future des prix du logement et du degré de *seniority* attaché aux différents types de prêts ou de titres, s'établissant entre 1 896 milliards \$ et 2 820 milliards \$. Pour sa part Goldman Sachs estime aujourd'hui (2009) à 2 100 milliards \$ (contre 1 045 dans les prévisions du FMI d'octobre 2008) les pertes et provisions potentielles des banques américaines, liées à la crise », MENTRÉ Paul, *La crise financière, op.cit.*, p. 601.

⁸⁶³ « C'est pour financer la dette sociale que l'ordonnance n°96-50 du 24 janvier 1996 a créé la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) en tant qu'établissement public administratif placé sous la tutelle des ministères des Finances et des Affaires sociales. Initialement prévue comme une structure temporaire (13 ans), la CADES ne disparaîtra, en application de la loi n°2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie qu'à l'extinction des missions qui lui ont été attribuées, c'est-à-dire financer et éteindre la dette cumulée du régime de la sécurité sociale pour les exercices 1994 à 2006. Le LFSS pour 2009 a en outre transféré à la CADES la charge du financement de la dette de la branche vieillesse et de la branche maladie du régime général et celle du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) (26,9 Md € de dettes supplémentaires ont été confiées à la CADES au titre du déficit de l'Assurance maladie). Depuis sa création, la CADES a amorti 37,5 Md € sur 134,5 Md € de dettes reprises conformément aux lois votées par le Parlement », LASCOMBE Michel et VANDENDRIESSCHE Xavier, *Finances Publiques*, 7^e édition, Paris, Dalloz, 2009, p. 89.

(...) Elle est segmentée ; les instruments ne sont pas uniformes ; les degrés de solvabilité et de pérennité des différentes organismes ne sont pas identiques ; les ressources qui serviront à la rembourser ont des natures très diverses »⁸⁶⁴. L'endettement fait partie entièrement du mode de fonctionnement de la finance publique contemporaine. Le FMI a même proposé d'intégrer la dette publique dans un fonctionnement normal des budgets des États. Chaque pays membre du FMI s'engagerait à un certain niveau d'endettement de ne plus se tourner vers les marchés, mais d'emprunter directement au FMI⁸⁶⁵. Il y aurait donc un système mondial où la dette se légaliserait par une institution pourvue à cet effet. Seulement, cette idée demanderait aux États qui composent le FMI d'accepter les recommandations de ce dernier ; et puis, au final, qui préviendrait les crises ?

Quelle que soit l'option adoptée, le rôle du FMI restera central dans la restructuration de la dette. Enfin de compte la question la plus difficile est bien de savoir quelle politique économique et donc quelle conditionnalité du FMI seraient les plus aptes dans un pays donné à prévenir ou à guérir la crise.⁸⁶⁶

Cela serait surtout une étendue de la raison pour laquelle le système actuel arrive dans cette situation : l'approfondissement de la dette. Or, pour faire face à la dette, il faut se poser la question de la limite de la société et de ses ressources, de sa capacité à redistribuer et de la façon dont elle souhaite répartir ses richesses. À la question de savoir : est-il possible que le déficit soit résolvable ? Dans un système qui propose l'endettement perpétuel, la réponse semble négative.

A-2 / La croissance des dépenses locales

L'impôt ne peut pas augmenter indéfiniment, bien que l'État ignore ce fait et augmente tous les ans les prélèvements obligatoires pour faire face aux dépenses qui s'accroissent

⁸⁶⁴ HERTZOG Robert, « Au cœur des finances... », *op.cit.*, p. 11.

⁸⁶⁵ « C'est cette double dimension, à savoir ambiguïté de crise et pouvoir partiellement auto-réalisateur des jugements négatifs sur la situation d'un pays, qui nous conduit à faire la proposition suivante : les pays membres du FMI devraient pouvoir s'engager ex ante, s'ils le souhaitent, sur un « régime d'endettement » (semblable à un régime de change fixe) qui leur permettent d'agir préventivement sur l'évolution de la dette. L'idée est de leur donner les moyens d'agir avant que l'effet boule de neige ne se matérialise. Ce « régime d'endettement » porterait sur les spreads de taux d'intérêt payés par les débiteurs », COHEN Daniel et PORTES Richard, « Crise souveraine : entre prévention et résolution », pp. 7-50, in Cohen Daniel et Portes Richard (rapport), *Crises de la dette : prévention et résolution*, Paris, La documentation française, 2003, p. 11.

⁸⁶⁶ GUILLAUMONT-JEANNERY Sylviane, « Commentaire », pp. 59-65, in Cohen Daniel et Portes Richard (rapport), in *Ibid.*, p. 65.

toujours d'avantage. Ce déficit chronique ne peut être comblé dans l'urgence que par le crédit. Pourtant, l'État prend la mesure de cette situation, et a essayé de ralentir ses dépenses dès les années 80. Seulement, tel un vase communicant, dans la même période les finances des collectivités locales flambent. « *La corrélation du ralentissement des dépenses de l'État et l'augmentation des dépenses locales est frappante entre 1982 et 1991 : les dépenses des collectivités ont plus que doublé au cours de cette période, passant de 370 à 756 milliards de francs* »⁸⁶⁷, soit environ de 56 à 115 milliards d'euros. La réforme de la décentralisation de 1982 vient juste d'être adoptée et les collectivités locales reçoivent de nouvelles ressources fiscales bien plus importantes et plus diversifiées (vignette automobile ou droit de mutation à titre d'exemples)⁸⁶⁸.

Cela ne dure pas longtemps, et l'État essaie de reprendre le contrôle sur le volume des dépenses locales, d'où les suppressions « *d'impôts locaux ou la réduction de leur assiette (part salariale de la taxe professionnelle) et leur compensation par des dotations du budget de l'État, dénoncées comme une recentralisation par les responsables locaux, n'étaient point un retour au contrôle d'État des années 1970, où les interventions portaient sur les décisions des autorités locales, mais la recherche d'une meilleure maîtrise par l'État du volume des finances locales* »⁸⁶⁹. Ce contrôle se lie notamment au fait que l'État doit tenir ses dépenses et éviter les déficits publics dans le contexte européen. Mais, le fautif de cette situation ne se focalise pas tant sur les critères de la stabilité de la monnaie européenne que sur le fait, que les fonds fiscaux n'arrivent pas à être correctement distribués et répartis. Cela tient surtout au mode et à la justification des prélèvements.

La France a connu une mutation de la dépense publique et de l'organisation administrative avant de pouvoir mettre en place une réforme fiscale. Les inégalités n'ont fait alors que croître en proportion des dépenses locales. Ces faits expliquent que la loi de programmation des finances publiques de 2009 à 2012 prédit une baisse « *pratiquement de moitié du rythme des dépenses locales, pour ramener la dette publique dans la norme du*

⁸⁶⁷ OHNET Jean-Marc, *Histoire de la décentralisation française*, Le livre de poche, 1996, p. 265

⁸⁶⁸ « Si ces investissements [des collectivités] ont contribué à la modernisation et à l'équipement des territoires et ont permis de soutenir l'activité économique, on sait aussi que cette forte croissance des dépenses du secteur public local au cours des dix premières années de la réforme [de décentralisation] n'a été possible que grâce à l'aisance financière dont ont bénéficié les collectivités, dans un contexte où leurs ressources fiscales progressaient de manières très significatives, en particulier grâce au transfert des impôts d'État (vignette, carte grise, droits de mutation), tout en leur permettant de limiter leur recours à l'emprunt», *Ibid.*, p. 265-266.

⁸⁶⁹ HERTZOG Robert, « À la recherche d'une théorie... », *op.cit.*, p. 415

traité de Maastricht. En d'autres termes, une fraction importante de l'effort de redressement des finances publiques est attendue des administrations locales »⁸⁷⁰. Les dotations constituent un élément fondamental du budget des collectivités, là où elles auraient dû continuer qu'à jouer leur rôle de compensation financière. Cette dénaturation de la dotation se constate dès sa mise en application. En effet, à titre d'illustration, « *les équipements scolaires, (...) les ressources consacrées aux investissements par les collectivités territoriales ont été multipliées par dix-sept en cinq ans, alors que la dotation correspondante n'a été multipliée que par trois* »⁸⁷¹. Cette inadéquation entre les dépenses réalisées et les dotations correspondantes se vérifie aussi au niveau des autres domaines décentralisés comme le logement, le troisième âge, la solidarité ou les politiques de l'emploi⁸⁷². Mais, l'État ne semble pas le seul responsable de cette situation puisque le système administratif se complexifie à un point tel qu'il en deviendrait irréformable.

Pourtant, les dotations ont été pensées pour stabiliser les dépenses des collectivités locales et jouer le même rôle que l'impôt. En effet, même s'il paraît vrai que l'impôt est une source qui peut paraître plus respectueuse de l'autonomie des collectivités locales, il n'en reste pas moins que la dotation semble plus stable⁸⁷³ dans son fonctionnement. Néanmoins, cette stabilité révèle toute sa fragilité, et notamment pour les dotations additionnelles, c'est-à-dire les dotations attribuées pour le renouvellement urbain. Leur tendance à la baisse prouve qu'elles demeurent une arme étatique du contrôle budgétaire. Car, la dotation risque de se banaliser, de devenir si familier qu'aucune réforme du système fiscal et étatique ne pourrait se penser sans devoir la sauvegarder. Dans ce contexte, les recettes publiques stagnent et les investissements pour le développement ont de la peine à dynamiser l'économie, bien que des tentatives existent comme avec les parcs d'activité⁸⁷⁴. L'État,

⁸⁷⁰ GUENGANT Alain et LE MEUR Yann, *Optimiser les finances, op.cit.*, p.120.

⁸⁷¹ LE DUGOU Jean-Christophe, *Réinventer l'impôt, op.cit.*, p. 143.

⁸⁷² « (...) l'État s'est largement défaussé sur les collectivités territoriales du financement de nombre de politiques publiques essentielles. Les collectivités territoriales assurent aussi l'essentiel de la politique du logement, la majeure partie de celle de l'enfance et de la jeunesse, du troisième âge, la responsabilité de l'aide sociale ... Elles ont de plus été sollicitées pour apporter leur participation en matière d'éducation, de formation, d'aide à l'emploi », *Ibid.*, p. 141.

⁸⁷³ « Si l'impôt local est souvent perçu comme une ressource la plus respectueuse de l'autonomie financière, on ne saurait négliger l'intérêt pour les collectivités des mesures protectrices entourant les concours financiers de l'État, dans un contexte où la ligne de partage entre fiscalité et dotation est plus nuancée qu'auparavant », PHILOT David et CABURET Gwennaëlle, *Guide pratiques des dotations, op.cit.*, p. 19.

⁸⁷⁴ « Les parcs [d'activité] étant très diversifiés, on peut les classer selon leur taille (quelques ha à plus de 1000 ha), leur promoteur (privé, public : commune, intercommunale, État...), leur localisation (en périphérie des villes, en milieu rural, dans les tissus urbains, mais aussi sur la base de d'autres critères contribuant davantage leur spécificité : les équipements et les infrastructures en transport, les firmes accueillies et le statut financier et fiscal », (...)« La multiplication des parcs [d'activité] a, sans aucun doute, banalisé l'instrument et réduit son rôle comme incitant du développement régional. Elle a

obnubilé par son déficit, cherche à tout contrôler, à réduire les dotations et, pour cela, à transformer la collectivité locale en administration déconcentrée et spécialisée avec une enveloppe budgétaire figée.

B / Un budget local contrôlé

Une fois partagée, une dotation ne possède que rarement de rallonges budgétaires. En effet, l'enveloppe allouée se partage entre toutes les collectivités. Au début, la dotation a donc une fonction globale et doit « *renforcer l'autonomie des collectivités locales dans la mesure où elles peuvent choisir en toute liberté leurs politiques d'investissement* »⁸⁷⁵. Seulement, l'État crée un cadre juridique pour les compétences qu'il délègue. Il demande surtout aux collectivités territoriales d'exécuter des programmes d'État plus que d'en concevoir⁸⁷⁶. Les collectivités reçoivent des tâches supplémentaires sans forcément avoir des marges de manœuvres nouvelles pour les réaliser. L'autonomie locale se définit le plus souvent comme une obligation de répondre aux demandes de l'État.

La collectivité territoriale se soumet à de nombreuses règles à respecter, en premier sur l'élaboration d'un budget : l'annualité, l'universalité et l'unité. En effet, le budget des collectivités ne peut pas être déficitaire, et l'emprunt réservé à l'investissement, doit être inscrit dans le bilan comptable annuel. « *Lorsque le budget est exécuté, l'assemblée délibérante doit adopter, avant le 1^{er} octobre qui suit la clôture de l'exercice comptable, le compte administratif et retraçant la façon dont il a exécuté le budget* »⁸⁷⁷. Les dépenses et les revenus des collectivités, fortement encadrés par la loi, font que si les budgets ne répondent pas aux règles émises, l'État a les moyens de les faire invalider. Cela signifie surtout qu'en toute connaissance de cause, les dépenses qui ne peuvent plus être supportées par l'État ont dû l'être par les collectivités.

aussi les interventions des pouvoirs publics (en général locaux ou régionaux) dans le processus de localisation des entreprises », MERENNE-SCHOUMAKER Bernadette, *La localisation des industries, enjeux et dynamiques*, Rennes, DIDACT, PUR, 2002, p. 87 et 93.

⁸⁷⁵ PHILOT David et CABURET Gwennaëlle, *Guide pratique des dotations, op.cit.*, p. 313.

⁸⁷⁶ « Si l'État délègue, habilite, partage, « décentralise », transfère, etc. des compétences, ce ne sont là que des compétences pour exécuter et non pour concevoir. Car en outre, dans le système concentrique d'administration économique territoriale et dans un ordre unitaire par excellence, la place subsidiaire des sous-systèmes « décentralisés », déconcentrés, démembrés, contractualisés, mixtes ou concentrés, etc. confère à ces derniers une fonction d'exécution (de gestion, voire normative) subordonnée aux choix de l'État, à ses politiques, ses finances, ses stratégies, ses options opérationnelles », AUBRY François-Xavier, *La décentralisation contre l'État, op.cit.*, p. 152.

⁸⁷⁷ VERPEAUX Michel, *Droit des collectivités, op.cit.*, p. 243.

La part des dotations dans le budget des collectivités devient prégnante. La part de la fiscalité dans les recettes des collectivités n'a fait que baisser depuis les années 80, alors que la part des compensations de l'État n'a fait qu'augmenter. Il y a un renversement entre fiscalité et la compensation qui se met en place⁸⁷⁸. Cela a une conséquence directe sur la gestion des administrations locales qui reçoivent leur budget via les collectivités territoriales. En effet, l'État se comporte de plus en plus comme un bailleur de fond, et non pas comme un État qui compense des ressources fiscales anciennes. Les collectivités locales deviennent de plus en plus des sous-traitants de la demande publique étatique, à travers l'enveloppe des compensations toujours plus importantes de l'État. Cela se perçoit fortement dans les critères d'attribution de plus en plus directifs, comme dans le cadre des dotations de péréquations telles que la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU).

De multiples obligations données aux collectivités telles que, comme cité plus haut, l'acquittement de la dette. « *Si la collectivité concernée n'inscrit pas une dépense obligatoire à son budget, le préfet, le comptable ou toute personne intéressée peut saisir la CRC⁸⁷⁹ qui, après avoir examiné la recevabilité de la demande, constate l'absence ou l'insuffisance des crédits. Suit une mise en demeure à la collectivité de prendre une décision modificative ouvrant les crédits nécessaires* »⁸⁸⁰. Les finances publiques restent des domaines très encadrés. Dans une note de travail et d'information intitulée « *les composantes de la dotation globale de fonctionnement* » aux associations des maires, il est possible de lire que la DGF, une dotation « *globale et libre d'emploi* »⁸⁸¹, comprend « *pour chaque niveau de collectivité, une part forfaitaire et une ou plusieurs parts de péréquation* », et qu'« *au total, la DGF comporte 12 dotations (4 pour les communes, 2 pour les EPCI, 4 pour les*

⁸⁷⁸ « La part de recette fiscales correspondant à des impôts dont les collectivités territoriales votent les taux dans leurs recettes totales hors emprunt est ainsi passée de 54% en 1995 à moins de 37 % pour les régions, 43% pour les départements et 48% pour les communes. Le poids des compensations versées aux collectivités par l'État a été multiplié par 13 depuis 1983 et par 3,3 depuis 1987. Ce mouvement de recentralisation des ressources locales s'est traduit par un brouillage entre fiscalité et compensation », GREFFE Xavier, *La décentralisation*, Paris, collection repères, éditions de la Découverte, 2005, p. 103.

⁸⁷⁹ Cours régionale des comptes.

⁸⁸⁰ LASCOMBE Michel et VANDENDRIESSCHE Xavier, *Finances Publiques*, 7^e édition, Paris, Dalloz, 2009, p. 188 ; « On indiquera pour conclure que le système financier local se caractérise aujourd'hui par son extrême complexité, par la place probablement excessive qu'y occupe l'État et par l'inadaptation et le vieillissement de la fiscalité », *Ibid.*, p. 188-189.

⁸⁸¹ Document libre intitulé : « les composantes de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ».

départements et 2 pour les régions) qui se déclinent elles-mêmes en plusieurs parts ou fractions) »⁸⁸².

Ainsi, il ressort de cette analyse que l'augmentation des dépenses des collectivités locales n'a pas pu surprendre l'État autant que les élus locaux puisque les uns voulaient déléguer et les autres souhaitaient gérer. Les acteurs du secteur public aurait dû le prévoir. L'augmentation des dépenses des collectivités locales était donc plausible. « *Les collectivités locales ont eu recours de manière quasi permanente à la hausse des taux afin d'obtenir une progression du profit fiscal suffisante pour atteindre les objectifs de haut niveau d'autofinancement et de limitation de l'endettement. Les taux d'imposition constituent la variable d'ajustement utilisée par les collectivités locales qui ne peuvent jouer sur les transferts pour accroître leurs ressources* »⁸⁸³. L'augmentation des impôts sur les particuliers devient alors la seule réponse que les collectivités peuvent apporter aux charges supplémentaires qu'elles ont à gérer.

En résumé, dans la mesure où l'imposition sur les entreprises s'allège, que les institutions internationales et européennes sont exemptées d'impôts, il ne reste plus que le contribuable traditionnel pour faire face aux dépenses. Cela signifie surtout que le discours actuel explique que face aux enjeux colossaux de la crise financière de 2008, ceux qui font circuler le plus de richesses pourraient ne pas payer de contributions ou en payer moins.

C / Un système de dotations de plus en plus complexe

Cette confrontation entre l'État et les Collectivités territoriales amène surtout plus de complexité dans un domaine qui se complique naturellement. En effet, compenser une fiscalité en dotation n'a pas été une chose aisée, puisque cela demande de prendre en compte une multitude de cas différents afin que la somme touchée soit dans le même ordre de grandeur que lorsqu'il y avait l'impôt. En l'occurrence, s'il est possible la première année de comparer la dotation à l'ancienne fiscalité; cela devient difficile les années suivantes où seuls les critères d'obtention de la dotation servent de référence. Ainsi, dès

⁸⁸² *Ibid.*

⁸⁸³ CABANNES Michel, « La gestion des collectivités locales françaises : une orthodoxie non libérale », in pp. 52-68, *Développement touristique, finances locales et mutations territoriales*, CPAU-Aquitaine, Bulletin n°41, Juin 2006, p.61.

1988, le diagnostic posé par « *la Cour des comptes sur la DGF, la DGE, le FCTVA⁸⁸⁴ et le fond national de péréquation de la taxe professionnelle reste – si ce n'est plus encore – fondé : « cet ensemble est régi par des règles d'une grande complexité. Les objectifs sont assignés aux différentes dotations ne sont pas définis précisément ; ils sont multiples et mal coordonnés »⁸⁸⁵. Pourtant, certaines d'entre elles possèdent un principe simple tel que le FCTVA. Ce dernier a pour objectif de rembourser la TVA aux collectivités sur leurs achats. Or « si la règle est simple, son application est rendu parfois ardue par une mauvaise imputation de la dépense, notamment pour celles connexes à des dépenses d'investissement »⁸⁸⁶.*

Seulement, la simplicité d'un principe ne construit pas sa validité. En effet, des règles trop complexes font que le débat démocratique est confisqué par des spécialistes. Pourtant, simplifier un système complexe ne semble pas forcément le rendre moins difficile, c'est surtout le rendre pour les citoyens plus transparent et compréhensif :

Or si l'on peut et si l'on doit toujours simplifier ce qui est compliqué, l'on se heurte à un problème d'une toute autre nature lorsque l'on se retrouve placé face à un système complexe. Un tel ensemble n'est en effet simplifiable à peine d'en supprimer la dynamique et les synergies ; il s'agit d'un enchevêtrement des rapports tel que vouloir le supprimer aboutirait soit à remettre en cause la diversification du système et retourner à l'état antérieur, soit à figer les rapports en attribuant d'autorité à tel ou tel organe tel ou tel moyen d'action, ce qui là encore conduit à la remise en cause de l'ensemble fondé sur l'autonomie, toujours relative par principe, de ses différents acteurs. La clarification d'un système complexe ne peut consister dans la mise en place de dispositifs de contrôle aussi variés que peut l'être le système même ; il s'agit, autrement dit, de savoir penser et organiser la complexité.⁸⁸⁷

L'État souhaite que la répartition des dotations apparaisse aux yeux du grand public comme équitable, même si pour cela il faut être un peu complexe dans le calcul. Malgré tout, un coefficient d'effort fiscal se chiffre à partir du rendement des impôts directs locaux, « soit le degré de sollicitation du contribuable local, calculé par le rapport du produit des impôts levés sur les seuls ménages (la taxe professionnelle se trouvant, donc exclue) à la seule part du potentiel fiscal correspondant à ces mêmes impôts »⁸⁸⁸. Les communes pauvres ont un

⁸⁸⁴ FCTVA : Fond de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée.

⁸⁸⁵ MUZELLEC Raymond, *Finances locales*, 4^{ième} édition, Paris, DALLOZ, 2002, p. 29.

⁸⁸⁶ PHILOT David et CABURET Gwénaëlle, *Guide pratique des dotations*, op.cit., p. 319.

⁸⁸⁷ BOUVIER Michel, *Les finances locales*, op.cit., p. 64.

⁸⁸⁸ BLANC Jacques, *La dotation globale*, op.cit., p. 29.

potentiel fiscal bas donc elles reçoivent plus de dotations de péréquation. Ces coefficients, essentiels pour la distribution au plus juste des dotations de péréquation, imposent une distinction entre la complexité d'un principe et la complexité d'un calcul.

Ainsi, la Cour des comptes permet d'apporter un contrepoids à l'autonomie des collectivités avec ce souci de transparence. Ces enquêtes ne doivent pas supprimer le rôle des administrations financières plus en amont⁸⁸⁹.

De plus, l'État a écarté la fiscalité propre des territoires dans l'espoir de toujours contrôler et conserver l'unité du pays. Pourtant, la fiscalité propre n'entraîne pas de dissolution du territoire si elle devient déterritorialisée. La dépendance d'un système, même étendu sur des collectivités différentes, conserve à la fiscalité son rôle d'unification du territoire national. De plus, les systèmes des dotations et de la décentralisation, jugés complexes, voire confus par une bonne partie des citoyens, vient du fait que la décentralisation demeure floue sur un nombre important de points tels que sur la répartition des pouvoirs, la fiscalité et la participation directe des citoyens. Face à des collectivités territoriales qui centralisent les pouvoirs locaux, et face à un État qui cherche par tous les moyens à garder le contrôle de ses multiples entités, le citoyen en sort déboussolé.

La politique économique décentralisée a montré que la décentralisation, jusqu'à aujourd'hui, se situe surtout au niveau d'un partage des compétences entre les différents pouvoirs territoriaux en lien avec le pouvoir central national. Les lois fiscales auraient dû avoir pour rôle d'accompagner le développement économique de chacun, mais elles ont surtout permis par une organisation déficitaire, le développement de dotations et le contrôle étatique. Dans un tel système, le citoyen particulier comme le professionnel, mis de côté, n'a que peu d'influence sur le développement de son territoire, d'où l'éruption du débat actuel sur la participation et la mutation fiscale vers un système plus démocratique.

⁸⁸⁹ « Dans la période contemporaine, le paysage administratif est devenu de plus en plus complexe, du fait de l'intervention des chambres régionales des comptes, mais ce contrepoids à l'accroissement de l'autonomie locale ne fait pas disparaître le rôle essentiel joué par les administrations financières, dans le domaine qui ne compte pas seulement une dimension technique », DUPRAT Jean-Pierre, « L'évolution des relations du ministère des finances ... », *op.cit.*, p. 13.

TITRE II

La politique fiscale démocratique

L'étude de la fiscalité doit s'ouvrir à bien d'autres matières et croiser d'autres regards méthodologiques pour mieux saisir les enjeux et les évolutions de la raison fiscale d'un État décentralisé contemporain. À titre d'exemple, il est possible de noter comment depuis l'émergence de la problématique environnementale, les écotaxes ne se définissent pas au seul regard de la politique fiscale et englobent des domaines bien plus larges. En effet, « *quelle que soit la conception retenue – fiscalité de l'environnement ou fiscalité liée à l'environnement -, pour avoir une vue objective, et non partielle voire partielle, du rôle de l'outil fiscal dans la protection de l'environnement, il est impératif d'élargir l'analyse, non seulement à l'ensemble de la fiscalité, mais aussi des outils économiques* »⁸⁹⁰. L'étude des contributions demande de croiser bien d'autres axes de réflexion pour bien comprendre les enjeux de la fiscalité dans la mutation sociétale moderne.

Pour cela, l'autonomie de fonctionnement d'un État décentralisé doit pouvoir être spécifié autant dans sa structure que dans son fonctionnement. Sans cette démonstration, la conclusion de cette recherche ne pourrait être que la domination de l'État centralisé sur l'État décentralisé, c'est-à-dire la forme ancienne sur la forme nouvelle. Au contraire, l'État décentralisé possède une logique propre de fonctionnement lorsque la sphère civile participe de manière délibérative aux pouvoirs. N'était-ce pas le projet de 1969 sur la régionalisation et la réforme du Sénat ?

En effet, l'État décentralisé ne nourrit pas de réelles différences avec l'État centralisé dans le cadre d'une décentralisation territoriale, c'est-à-dire où la logique centralisatrice domine. La différence entre les deux États s'observe dans le cadre de la décentralisation politique, c'est-à-dire la répartition de la souveraineté entre les autorités politiques et la sphère citoyenne. Cela implique surtout de passer du concept fixe de « *démocratie participative* » au concept dynamique de la « *participation démocratique* », en d'autres termes, mettant l'accent sur le citoyen actif et non sur les institutions figées.

⁸⁹⁰ CAUDAL Sylvie, « Fiscalité et environnement », pp. 143-151, in Petit Yves, *Droit et politique de l'environnement*, Paris, La documentation française, 2009, p. 145.

Désireux de cette participation citoyenne, la population souhaite profondément l'égalité, qui serait visible dans les politiques fiscales. Une mutation démocratique s'impose donc pour établir cette égalité, et notamment autour de la fonction du chef de l'État et sa place dans l'action publique en devenant le garant de la participation citoyenne et de l'égalité de tous face à l'impôt. En conséquence, la fiscalité devrait se développer sur de nouvelles bases qui n'ignorerait pas le prélèvement à la source et le marché boursier et financier, c'est-à-dire où naît et passe l'argent. L'État ne peut pas faire porter le poids de la fiscalité future seulement sur les citoyens et l'environnement. Les conséquences en seraient sûrement un rejet de ce type de fiscalité par la population. En effet, lorsqu'un système fiscal nourrit trop d'inégalités et de contradictions, son orientation générale doit être discutée.

Mais, cette mutation démocratique est globale à l'ensemble de la société. Elle intègre la contradiction du pouvoir dans sa relation avec la population et émerge difficilement entre un État centralisé qui ne souhaite pas s'effacer et un État décentralisé qui cherche à naître. Il y a donc une perpétuelle oscillation entre l'initiative locale et le contrôle de l'État (chapitre 1). Cela ne remet pas en cause le processus de mutation de la raison fiscale qui se met en place et la lente, mais réelle, émergence de l'État décentralisé (chapitre 2).

Chapitre 1 :

Alternance entre initiative locale et contrôle étatique

La fiscalité, un droit régalien, se présente au niveau international comme au niveau local à devoir être partagée dans le cadre de l'harmonisation européenne ou du financement des collectivités territoriales. La seule manière pour l'État de conserver son pouvoir régalien de décider et de lever l'impôt se trouve dans l'abandon d'une partie de sa souveraineté. Pourtant, l'État semble prendre le chemin inverse. En effet, l'initiative locale, caractérisée dans la clause générale de compétence, c'est-à-dire la capacité pour un responsable élu d'une collectivité d'agir sur tous les sujets du territoire qu'il administre, est remise en cause (section 1). La stratégie de l'État bute sur la notion d'autonomie des collectivités territoriales. Ces dernières recherchent leur place dans un espace national dont « *son organisation est décentralisée* »⁸⁹¹, mais où les pratiques n'arrivent pas à l'être. Il y a malgré tout une recherche d'autonomie fiscale au niveau territorial (section 2).

Section 1 - La clause générale de compétence en sursis

Les responsables locaux ont la possibilité d'agir sur l'ensemble des sujets du niveau administratif qu'ils gèrent et qu'ils couvrent. Actuellement, cette initiative libre des collectivités - la clause générale de compétence - se trouve prise en étau entre l'extension des pouvoirs étatiques et la décentralisation. En effet, l'État souhaite pouvoir contrôler les collectivités dans les compétences qu'il cède⁸⁹² et avoir la possibilité d'en déléguer de nouvelles. Cette question au premier abord juridique devient de plus en plus politique. En effet, ce basculement du droit vers la politique montre qu'à travers la clause générale de compétence, la critique porte sur un mode de gouvernance, d'abord conçu comme un principe institutionnel (§ 1), avant d'être pensé en tant que principe politique (§ 2).

⁸⁹¹ Article 1^{er} de la Constitution de la République française après la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003,

⁸⁹² « Ce qui est vrai de l'État, est aussi vrai des autres corporations territoriales, en particulier, des gouvernements communaux dont l'autorité, exercée sur leur territoire est une autorité dérivée de l'État, à quelque degré d'indépendance juridique qu'elle atteigne », JELLINEK Georg, *L'État moderne et son droit, théorie juridique de l'État*, deuxième partie, Paris, éditions Panthéon-ASSAS, LGDJ diffuseur, 2005, p. 30.

Paragraphe 1 - La clause, un principe institutionnel

La clause générale de compétence fonde un principe institutionnel qui fait partie du fonctionnement de la démocratie. Elle demeure aussi très limitée dans la mesure où la spécialisation des collectivités réduit leur capacité légale d'agir. Néanmoins, elle reste l'expression officielle d'une certaine liberté, même si cette liberté se confond à la réalité quotidienne. Inscrite dans la Constitution (A), elle retraduit une véritable pratique politique (B). L'État souhaite hiérarchiser et donner un ordre de grandeur aux collectivités, même si cela ne fait pas l'unanimité, à travers notamment la notion de « *chef de file* » (C).

A / La clause dans la Constitution

Les trois premiers alinéas de l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958 évoquent : la nature des collectivités territoriales, le principe d'administration de leurs compétences et leur libre administration par un conseil élu :

Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.

Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.

Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.⁸⁹³

Les collectivités territoriales ont donc bien au titre de la Constitution, la « *vocation à prendre les décisions sur l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* ». Le comité pour la réforme des collectivités locales, dirigé par Édouard Balladur, assimile cet article, dans un document de travail, à l'origine constitutionnelle de la clause générale de compétence.

⁸⁹³ Article 5 de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003.

Ainsi, que ce soit à travers l'expression « *ensemble de compétences* » et le terme de « *clause générale de compétences* », cela n'évoque pas de compétences précises attribuées aux collectivités. En effet, la reconnaissance de la clause dans la Constitution montre qu'il n'y a pas de domaines distincts qui seraient attribués à des catégories précises de collectivités.

Cela rejoint la loi du 2 mars 1982 sur la décentralisation qui reste vague sur les compétences de chaque niveau administratif. Ainsi, « *le législateur souhaitait transférer des blocs de compétences, si possible à un seul échelon territorial, afin qu'il n'y ait pas de compétences partagées. En réalité, il n'est pas parvenu à respecter ce principe posé dans la loi du 7 janvier 1983, car il existe trop de matières pour lesquelles les collectivités territoriales ont gardé ou reçu des compétences complémentaires* »⁸⁹⁴. En ce sens, l'article de la Constitution ne peut pas être plus précis, et conserve le terme vague « *d'ensemble* ». Ce terme a pour enjeu le consensus afin de créer un équilibre entre des niveaux administratifs différents.

B / La clause : une pratique politique.

La Constitution valide aussi par l'article 74 une pratique territoriale ancienne. En effet, « *Les élus locaux doivent (...) percevoir que la population attend d'eux une protection assez générale. Les lois de décentralisation, notamment en cela les grandes lois de 1871 et 1884, ont donné aux collectivités une généralité de compétences dans leur aire territoriale* »⁸⁹⁵. Car, c'est bien la pratique politique qui a justifié la clause générale de compétence et non l'inverse.

L'élu valide donc par cette clause la raison de son élection et la possibilité d'agir légalement pour l'ensemble de ses administrés. Il permet aux administrations de gagner en souplesse.

⁸⁹⁴ VERPEAUX Michel, *Droit des collectivités, op.cit.*, p.25.

⁸⁹⁵ AUBY Jean-François, MORAUD Jean-Christophe, *La prévention du risque pénal et financier en gestion locale*, Paris, Dalloz, 1998, p.115

Pourtant, au nom de l'efficacité des services, l'État spécialise de plus en plus les collectivités et retire aux élus leurs compétences générales d'intervention sur le territoire qu'ils ont à administrer. C'est le constat que dresse Jean-Claude Douence lorsqu'il écrit sur les pouvoirs de police du maire :

La loi spéciale déroge à la loi générale, donc l'étatisation d'un service écarte sur ce point la clause générale de compétence, sans en nier le principe. À partir de là, il est facile de donner une interprétation extensive des textes fondant la compétence étatique, l'intérêt général tenant lieu de justification, la clause générale a été ainsi en grande partie vidée de sa substance comme dans un registre voisin, les maires ont été dépossédés d'une bonne partie de leurs pouvoirs de police générale par la multiplication des polices spéciales transférées à des autorités de l'État.⁸⁹⁶

Un double phénomène s'observe donc entre une clause générale de compétence vidée de sa substance et des administrations territoriales qui deviennent de plus en plus spécialisées. Finalement, après avoir vidée la clause générale de compétence de sa pertinence, l'État peut – tel que dans le rapport Balladur – établir une remise en cause de la clause générale de compétence et demander qu'elle soit encadrée, voire supprimée.

De ce fait, il se constate un mouvement de transformation des collectivités locales allant vers une forme proche des administrations déconcentrées de l'État. Un rapprochement structurel s'opère entre la réalisation de la décentralisation et la mise en place d'une administration centrale déconcentrée. En effet, la déconcentration se met en place, non seulement en déconcentrant réellement l'administration de l'État, mais aussi en spécialisant les administrations des collectivités territoriales, dégagées de la possibilité de réaliser des programmes nés de leurs propres initiatives. En faisant porter aux collectivités la réduction de sa capacité d'action et la diminution volontaire du personnel fonctionnaire⁸⁹⁷, l'État poursuit une déconcentration des services ministériels, née en 1992. Il souhaite rester maître du jeu politique par des transferts contrôlés et encadrés de compétences et par l'attribution des budgets correspondants sous la forme de dotation.

⁸⁹⁶ DOUENCE Jean-Claude, « La clause générale de compétence aujourd'hui », pp.47-52, *Pouvoirs Locaux*, n°68, 1/2006, p.49.

⁸⁹⁷ Il est possible de rappeler à titre indicatif que dans le cadre de l'application de la RGPP (Révision Générale des Politiques Publiques), depuis 2008, l'État ne renouvelle qu'un fonctionnaire sur deux de façon stricte.

C / Le désaccord de la notion de chef de file

Face au mouvement de spécialisation, la clause de compétence générale se complexifie et possède un espace d'action de plus en plus réduit. En ce sens, Yves Jegouzo explique la distinction qu'il y a entre le principe de *spécialité* et celui d'*exclusivité*. Le principe de spécialité se définit comme « *la conséquence de la qualification d'établissement public qui a été donnée aux communautés* »⁸⁹⁸ alors que le principe d'exclusivité, posé par la jurisprudence commune de Saint-Vallien explique que « *dès lors qu'elles ont transféré une compétence à un établissement public de coopération intercommunale (...), elles ont perdu la compétence* »⁸⁹⁹. Cette passation des compétences entre le niveau communal et intercommunal rend automatiquement plus complexe la gestion des compétences attribuées. Ce choix dépend plus du processus de spécialisation que du principe d'exclusivité. De plus, ces mécanismes participent à neutraliser la clause générale de compétence et amène de fait une confusion sur un possible chef de file territorial.

Ainsi, la confusion qui règne suivant les différents niveaux administratifs est telle que l'État a donc imaginé la notion de « *chef de file* »⁹⁰⁰ pour diriger les projets qui mettent en collaboration plusieurs collectivités. Seulement, cette notion pose également d'importantes difficultés, car elle se confronte à la réalité de l'enchevêtrement territorial des compétences. En effet, « *Il a été parfois reproché aux lois de répartition des compétences de décharger l'État de tâches encombrantes et coûteuses au profit des collectivités territoriales, sans leur donner les moyens correspondants pour assumer ces nouvelles charges* »⁹⁰¹.

Seulement, dans la mesure où chaque collectivité reste autonome vis-à-vis des autres, la répartition en compétence devient une difficulté dans la mesure où il est recherché une hiérarchie de gestion du territoire. Face à cette difficulté, le législateur souhaite organiser l'ensemble en mettant à la tête des projets communs un « *chef de file* ». Ce dernier doit être bien sûr une des collectivités participantes.

⁸⁹⁸ « Comment répartir les compétences au sein du couple « communautés-communes » ? », pp.19-22, in *Pouvoirs locaux*, n°17, III/2006, p.19

⁸⁹⁹ Ibid., p.20

⁹⁰⁰ Article 72 alinéa 5 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune ».

⁹⁰¹ VERPEAUX Michel, *Droit des collectivités*, op.cit., p. 236.

Seulement, les collectivités territoriales ne cherchent pas à connaître leur ordre hiérarchique, puisque cela revient à nier leur autonomie en tant que collectivité. Par contre, elles souhaitent comprendre la logique d'organisation politique dans laquelle elles se situent. La notion de « *chef de file* » apparaît d'autant plus compliquée à imaginer que chaque niveau local élu est égal aux autres. Comment admettre que l'une d'entre elles doit diriger toutes les autres alors même que les collectivités se définissent comme autonomes les unes des autres et ne sont soumises à aucun principe hiérarchique entre elles ? Certains disent que le chef de file doit coordonner l'ensemble, mais il n'y a pas une véritable différence entre coordonner et diriger dans la relation des collectivités entre elles. Une communauté de communes coordonne l'action d'une association de communes et pourtant, elle finit par diriger un nombre important des prérogatives des maires.

Paragraphe 2 - La clause, un principe politique

La difficulté d'une hiérarchisation des collectivités locales se situe dans le processus électoral et démocratique même. En effet, les collectivités élues gèrent de manière autonome leur budget. Dans ce cadre-là, la clause générale de compétence se présente autant comme un principe institutionnel tel que vu précédemment, que comme un principe politique. Suivant certaines critiques, la clause endosserait la responsabilité des dépenses exponentielles des collectivités. Seulement, l'objectif apparaît bien plus subtil, puisque l'enjeu demeure la transformation des collectivités locales décentralisées en un mode de fonctionnement proche des administrations déconcentrées. Ce basculement se vérifie de plus en plus sur le terrain, dans la mesure où les différentes administrations locales, comme nationales, se doivent de travailler ensemble avec des directives provenant pour la grande majorité du gouvernement national. La décentralisation passe donc d'une question juridique à une question politique (A). De plus, le partage des compétences entre l'État et la collectivité territoriale dévoile une confrontation constante entre les deux entités ; d'où la nécessité de comprendre la force de leur complémentarité pour passer du concept de « *compétence* » à celui de « *priorité* » pour permettre l'organisation territoriale (B). Néanmoins, la France connaît une tentative de nouvelle domination du centre étatique sur les libertés locales, celle-ci se constate notamment dans les rapports parlementaires Warsmann et Lambert (C).

A / D'une question juridique à une question politique

Le pouvoir décentralisé a déjà fait l'objet d'une étude théorique par Charles Eisemann, dans son ouvrage classique *Centralisation et Décentralisation, esquisse d'une théorie générale*⁹⁰². Il expose le fait qu'il a une pluralité de centres. Il émet donc des interrogations sur leur établissement. Cette pluralité qui semble d'ailleurs le principal obstacle à l'émergence de la notion de « *chef de file* ». Eisemann écrit notamment :

N'avons-nous pas relevé que centralisation est synonyme d'unité, comme décentralisation de pluralité ou division ? Et cette division ne consiste-t-elle pas en la création d'une pluralité de centres distincts, en un « *pluricentrisme* », c'est-à-dire une décentralisation de l'appareil étatique ?⁹⁰³

Cette pluralité de centres résulte directement de la décentralisation, mais aussi de la gestion quotidienne des collectivités qui se trouvent face à des obligations et des décisions à appliquer. Par-là, les « *besoins locaux territoriaux s'effectuent (...) indépendamment de toute préoccupation de l'État* »⁹⁰⁴. Les questions de la responsabilité de l'État et du partage des compétences se situent au cœur de la décentralisation⁹⁰⁵ ; et le partage des compétences, entre l'État et les collectivités, s'avère insatisfaisant. En effet, les compétences ne tiennent pas forcément compte que quantité d'entre elles se chevauchent les unes sur les autres. En ce sens, tant que les autorités raisonnent à travers le terme de « *compétence* », il ne peut pas y avoir de solutions satisfaisantes pour les répartir.

Les différentes réformes visant à la clarification des compétences butent sur le respect de la pratique. Une différence s'établit entre « *l'autonomie de gestion* » et « *l'autonomie de*

⁹⁰² Paris, LGDJ, 1948

⁹⁰³ *Ibid.*, p.28.

⁹⁰⁴ MELLA Elisabeth, *Essai sur la nature de la délibération locale*, *op.cit.* p. 260.

⁹⁰⁵ « À partir du moment où les collectivités locales, sujets de droits, personnes publiques, avaient des compétences, des prérogatives, des ressources accrues, elles disposaient d'une bien plus grande liberté d'action. Dès lors s'est posée une autre question : dans un système qui est décentralisé comment l'État doit-il assumer ses responsabilités pour répondre à ce que les citoyens attendent de lui dans certains domaines essentiels ? Si l'on estime que l'État doit mener un certain nombre de politiques nationales, il faut bien qu'il ait des moyens de le faire, alors même que des compétences ont été transférées, et d'assumer un minimum de cohérence à l'action publique. Et le contrat constitue à mes yeux l'un des moyens de maintenir ou de créer de la cohérence dans l'action publique même dans un système où l'on a assez largement décentralisé les compétences », MARCOU Gérard, « Les contrats entre l'État et les collectivités territoriales, réflexions sur quelques problèmes juridiques et administratifs », in pp. 982-985, ADJA 2003, p.985.

décision », comme l'enseigne Michel Bouvier, dans la mesure où avoir la libre gestion n'implique pas que l'on ait la libre décision : « *On peut dire par là que des transferts de l'État (dotations ou produits partagés ou transferts d'État), lorsqu'ils sont suffisants et de surcroît globalisés, permettent d'effectuer des choix, et en particulier de gestion, mais ils ne donnent pas un réel pouvoir de décision, ce dernier ne pouvant résulter que d'une maîtrise au moins relative des sources de financement. En d'autres termes, le véritable lieu de la décision n'est plus la collectivité locale si son autonomie n'est pas associée à un pouvoir fiscal* »⁹⁰⁶. Or, c'est précisément la possibilité d'avoir une fiscalité propre que l'État refuse aux collectivités territoriales. L'enjeu se situe bien au niveau du lien entre l'autonomie et la fiscalité, car de cette relation dépendra les relations entre l'État et les territoires. Installée dans un refus d'attribuer une nouvelle distribution fiscale, la relation sur ces bases ne peut être que conflictuelle. Un contrôle par l'État des collectivités se met en place à partir des finances, et l'usager, pris à témoin, se retrouve alors dans un conflit entre les autorités politiques et le service public. Néanmoins, l'État résout le dilemme par la satisfaction du « *client-usager* », et préfère privatiser les moyens des services publics que de les autonomiser.

En effet, « *si l'intérêt général est perçu uniquement à l'aune de la satisfaction du client, le rôle de l'élu garant de la prise en compte des intérêts présents et futurs de la nation est relégué au second plan* »⁹⁰⁷. L'idéologie libérale, relayée à l'aide de l'Union européenne, demande de pouvoir appliquer la règle de la concurrence à toutes les sphères de la société, y compris la sphère publique.

B / Du concept de compétence à celui de priorité

L'État essaie, comme vu précédemment, de transformer les collectivités locales en administration d'État⁹⁰⁸. Mais, les collectivités pour des raisons multiples qui vont du manque de moyens au manque de personnels n'assurent pas les anciennes missions de l'État. En

⁹⁰⁶ *Les finances locales*, 9^e édition, 2004, Paris, LGDJ, p. 31.

⁹⁰⁷ HUTEAU Serge, *La nouvelle gestion publique locale, LOLF et collectivités territoriales*, Paris, édition du Moniteur, 2008, p. 233.

⁹⁰⁸ « Le fait que l'État ait « fermé les yeux » sur les initiatives désordonnées, parfois concurrentes, des collectivités locales, qu'il les ait même encouragées, quitte à les dénoncer plus tard, ou à les faire sanctionner par la voie juridictionnelle, ne saurait dissimuler l'inclination du législateur à transformer progressivement les collectivités territoriales en agences de prestations de services et à leur enjoindre de respecter le jeu de la libre concurrence pour ne pas entraver le mode de fonctionnement habituel du marché ». PASTOREL Jean-Paul, « Collectivité territoriale et la clause générale de compétence », pp.51-87, *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, Janvier-février n°1, 2007, p.75

effet, il y a une différence notable pour une commune d'avoir à traiter avec l'État ou avec le Conseil général ; avec ce dernier, l'obédience politique influence les décisions administratives. En conséquence, sur la décentralisation et le partage des compétences : « *La première étape devrait consister, - c'est le rôle du Parlement et du gouvernement – à déterminer les grands axes stratégiques dans la plupart des domaines, axes qui comportent non seulement des priorités, traduites notamment en termes de moyens, mais aussi des éléments de contenu et des règles d'ordre public* »⁹⁰⁹.

Le terme de « *priorité* », cité ci-dessus, semble intéressant, car il permet de conserver la clause générale de compétence et de spécialiser le niveau d'action de chaque administration. Avec le concept de « *priorité* », en lieu et place de celui de « *compétence* », il devient possible de poser cette simple question : pourquoi existe ce niveau de collectivité locale ? Sans nier que certaines de ces priorités peuvent se croiser, se chevaucher et s'entremêler, le concept de « *priorité* » permet d'intégrer au droit le souci de la pratique quotidienne de l'élu.

La pratique de l'élu se résume à un problème technique. En effet, l'élu se situe face à des obligations et des responsabilités de plus en plus lourdes qui paralysent sa possibilité d'action s'il n'augmente pas la pression fiscale. Néanmoins, dans l'immédiat pour l'État, l'urgence se focalise sur les moyens des collectivités territoriales pour qu'ils deviennent ses propres moyens d'action. La marge pour réussir une telle opération pour l'État semble faible. Il joue alors sur la répartition des compétences, meilleur moyen de contrôler l'action des collectivités sous un prétexte de spécialisation des compétences. Il paralyse de fait l'initiative locale, pour ne pas mettre en place l'État décentralisé qui appelle à un nouveau mode de fonctionnement de la gestion publique.

En revanche, accepter le concept de « *priorité* », en lieu et place du concept de celui de « *compétence* », c'est accepter que l'intérêt général retrouve sa place au cœur des politiques publiques. En effet, le concept de « *priorité* » ne touche pas aux prérogatives des élus tout en spécifiant un champ d'action souple. Il remet en cause la réforme libérale des services publics puisque la notion de « *concurrence* » s'attache à l'individualisme alors que la « *coordination* » des politiques publiques se base sur des politiques d'intérêt général,

⁹⁰⁹ TENZET Nicolas, « La décentralisation sans idéologie », pp.101-105, in *Pouvoirs locaux*, n°68, I/2006, p.104

c'est-à-dire qu'il y a une « *coordination* » des diverses actions suivant les « *priorités* » attribuées à chacun.

Au lieu de condamner la clause générale de compétence et d'admettre l'évolution concurrentielle de la société, ne serait-il pas plus audacieux de trouver un point de raccordement entre l'obligation de la charge publique et la libre initiative sur le territoire ? Le concept de « *priorité* » allie donc à la fois l'obligation administrative et le choix démocratique.

C / Les rapports Warsmann et Lambert, l'harmonisation territoriale

En 2008, le rapport Warsmann sur la décentralisation « *propose de regrouper les collectivités territoriales sur la base du volontariat, le législateur intervenant seulement pour valider les initiatives locales* » et ainsi « *de réduire le nombre des régions en les incitant à se regrouper* »⁹¹⁰. Le rapport focalise aussi sur la difficulté des collectivités à gérer l'ensemble des problématiques locales parce qu'il n'y aurait pas de regroupement des collectivités et donc un manque de spécialisation des compétences de chacune d'entre elles⁹¹¹.

Le rapport Warsmann ne précise pas que les difficultés de gestion d'une collectivité ne se lient pas au fait que la collectivité possède ou ne possède pas des compétences spécialisées. En effet, le problème des collectivités demeure l'application d'un jeu de concurrence à toutes les sphères de la société dans le respect des traités sur l'économie de marché. Cette idée délaisse de fait la notion d'« *intérêt général* ». Ce choix mène aussi à favoriser une « *fiscalité compétitive* » en lieu et place d'une fiscalité d'« *intérêt général* ».

⁹¹⁰ FERSTENBERT Jacques, Paule, *Droit des collectivités, op.cit.*, p.129

⁹¹¹ Il est possible de citer cet extrait du rapport : « En tout état d cause, l'accroissement du nombre de niveaux de collectivités territoriales a d'autant plus favorisé l'enchevêtrement des compétences, la dispersion des énergies et la dilution des responsabilités qu'elle s'est accompagnée du maintien d'une clause générale de compétence poussant chaque catégorie de collectivités à se saisir de l'ensemble des problèmes locaux. L'augmentation du nombre d'acteurs aurait sans doute eu des conséquences moins fâcheuses pour la bonne gestion des affaires locales si l'action de chacun d'entre eux avait été plus nettement spécialisée », WARSMANN Jean-Luc, *Rapport sur la clarification de l'organisation et des compétences des collectivités territoriales*, octobre 2008

Cette logique de mise en concurrence des niveaux administratifs et des collectivités trouve sa limite lorsque le Rapport sur « *les relations entre l'État et les collectivités territoriales* », en 2007, affirme que :

Au niveau individuel, le mode de répartition des concours [de l'État] doit tendre vers plus de péréquation, ce qui permettrait de ne plus encourager la dépense des plus riches tout en réduisant l'endettement des plus pauvres⁹¹².

Pourtant, sans rompre avec la logique de concurrence précédemment décrite, le rapport Lambert, cité ici, doit constater qu'il y a une nécessité de développer la coopération entre les collectivités territoriales si l'État veut rendre viable le schéma général de l'organisation décentralisée. En effet, s'il veut renforcer la solidarité territoriale, véritable cause, avec la fiscalité, de l'unité nationale, il devra émettre un nouveau mode démocratique de fonctionnement.

Néanmoins, la question sur le partage des compétences conduit l'État à un échec pour harmoniser les différents niveaux de l'administration des collectivités locales. Le concept de « *priorité* » démontre au contraire que la clause générale de compétence fonde une nouvelle pensée qui émerge dans l'idée d'un État décentralisé. Visiblement, la logique de la concurrence doit être remise en cause pour aller vers des logiques plus orientées autour de la notion de complémentarité. L'intérêt général prime par nature sur la concurrence, même si la législation actuelle fait penser le contraire en émettant des lois pour favoriser et imposer la libre concurrence.

Section 2 - La recherche de l'autonomie fiscale

La recherche légitime de l'autonomie place les collectivités territoriales dans une démarche de démocratisation de la gestion locale pour bénéficier d'une marge de manœuvre plus grande. L'autonomie fiscale, symbole de pouvoir et de liberté, semble fortement recherchée surtout par les grandes collectivités territoriales. Bien sûr, l'État refuse de dissoudre l'unité des prélèvements obligatoires au risque de fragiliser l'unité nationale. Pourtant, la question de l'autonomie apparaît de première importance surtout devant la

⁹¹² LAMBERT Alain, *Relations entre l'état et les collectivités territoriales*, décembre 2007, p. 21.

difficile question de la répartition des fonds fiscaux. Car, finalement derrière le mot d'« autonomie » se cache une notion plurale (§ 1) de plus en plus contrôlée (§ 2).

Paragraphe 1 - L'autonomie, une notion plurale

Il y a plusieurs autonomies. Elles peuvent être financières, fiscales ou budgétaires. Chacune d'entre elles relève d'une logique qui lui est propre. Pourtant, à part l'État, les institutions qui peuvent revendiquer les trois autonomies, semblent rares. En revanche, chaque autonomie a une même source de revenu : le contribuable. Ce dernier porte de plus en plus un système sur son dos alors que les pôles de richesse semblent de plus en plus échapper à l'impôt. Les hommes politiques français négligent l'importance de la source des revenus avec le risque qu'elle ne paraît plus à terme qu'une question secondaire. La rigueur budgétaire et la rationalisation financière risquent bien d'avoir raison de l'autonomie des collectivités et de l'idéal d'une gestion libre. D'où, la primauté de l'autonomie budgétaire sur l'autonomie fiscale et financière, car sans libre gestion du budget aucune autonomie institutionnelle ne peut être possible (A). Il sera alors temps de revenir sur la controverse entre l'autonomie fiscale et l'autonomie financière (B). Au final, en traitant ces questions, la fragilité de la ressource fiscale devient évidente en faisant reposer l'effort financier sur le contribuable (C).

A / L'autonomie budgétaire prioritaire

Avant de pouvoir créer une autonomie financière ou une autonomie fiscale, un État cherche à se créer une autonomie budgétaire, car un budget « *n'est pas seulement l'acte de prévoir les dépenses et les recettes de l'État pour une année déterminée, le budget est aussi l'acte qui autorise le paiement de ces dépenses et le recouvrement de ces recettes* »⁹¹³, c'est-à-dire être autonome dans la décision. Avant même qu'il y ait une fiscalité ou des demandes de prélèvements, il y a un budget. En effet, il ne peut pas avoir d'État sans budget autonome, même s'il doit respecter de nombreuses règles européennes. Néanmoins, « *ce n'est pas parce qu'elles contraignent la détermination des choix budgétaires des États*

⁹¹³ BAUDU Aurélien, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du Parlement en France, éclairage historique et perspectives d'évolution*, Paris, Dalloz, 2010, p. 74

membres, que les normes communautaires financières enferment pour autant les parlementaires nationaux dans l'impuissance budgétaire »⁹¹⁴.

Il y a une distinction irréductible entre l'autonomie financière et l'autonomie budgétaire dans la mesure où le fait de recevoir de l'argent ne peut se réduire à sa gestion. « *L'autonomie budgétaire, excepté pour l'État, n'implique pas l'autonomie financière. [En effet,] la plupart des personnes publiques, en dehors de l'État, dépendent financièrement des ressources redistribuées par le budget de l'État sous forme de subventions et de dotations diverses* »⁹¹⁵. L'autonomie fiscale fonde l'indépendance d'une institution alors que son autonomie financière donne naissance à sa libre gestion. Ces deux notions se différencient dans le sens où la sphère publique dépend de la fiscalité (et donc de l'État) alors que l'indépendance financière pourrait venir de la sphère privée et concrétiser un détachement de l'État.

En parallèle à la décentralisation, l'État met en place un système de « *recentralisation* »⁹¹⁶. Celle-ci a pour base la discipline budgétaire souhaitée par les différents traités européens. Paradoxalement, en même temps que la construction de l'Europe semble renforcer les régions, elle fournit aussi des outils à l'État pour contrôler et gérer les collectivités. La discipline budgétaire et le contrôle des budgets des collectivités locales ont été les deux arguments qui justifient l'intervention de l'État. C'est donc à ce niveau que se situe la mise en place de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001. Elle va être à la fois une application de choix européens pour moderniser la gestion du budget, mais va être aussi l'occasion pour l'État de renforcer sa présence par le budget dans le contrôle des collectivités. Le Titre 1^{er} de la LOLF annonce la direction que la loi prend : « *Dans les conditions et les réserves prévues par la présente loi organique, les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Elles tiennent compte d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent* »⁹¹⁷. Ainsi, la LOLF se limite bien à une loi organique, et ne peut s'interpréter comme une pseudo-loi constitutionnelle comme certains

⁹¹⁴ *Ibid.*, p. 27.

⁹¹⁵ MEKHANTAR Joël, *Finances publiques, le budget de l'État*, Paris, Hachette supérieur, 2003, p. 11.

⁹¹⁶ AUBRY François-Xavier, *La décentralisation contre l'État*, *op.cit.*, p. XI.

⁹¹⁷ Loi organique n°2001 – 692 du 1^{er} août 2001.

manuels⁹¹⁸ l'écrivent. Cependant, il est vrai que la dernière loi organique sur les lois de finances a été formulée en 1959, mais l'espace entre deux lois n'en fait pas sa nature.

La LOLF range les charges budgétaires de l'État en 7 degrés, à l'article 5 qui sont « 1° les dotations des pouvoirs publics ; 2° les dépenses du personnel, 3° les dépenses de fonctionnement ; 4° les charges de la dette de l'État ; 5° les dépenses d'investissement ; 6° les dépenses d'intervention ; 7° les dépenses d'opérations financières »⁹¹⁹. De cette division, il est possible d'en retenir la simplicité, exactement comme la division en programmes et missions pour organiser les dépenses des ministères (article 7). Cette brève description permet de « garder à l'esprit que les procédures ne sont que les instruments. Ce n'est pas la LOLF qui, mécaniquement va, à l'avenir, entraîner une conséquence quant au montant des dépenses publiques. Elle constitue un outil, certes essentiel, mais seulement un outil pour mesurer l'efficience et l'efficacité. Il ne faut donc pas confondre les procédures budgétaires et les politiques budgétaires »⁹²⁰. Ainsi, l'article 5 cité aurait pu ranger des dépenses en 7° degrés ou en 8° ou même 9°, cela ne change pas au fait que seule la volonté politique détermine ce que l'on fait d'un outil budgétaire. Il y a pourtant une magie de l'outil dans la façon dont la LOLF se présente. Elle a permis de mettre en place des politiques publiques ayant pour bases la rentabilité et l'efficacité, elles en deviennent évidentes. Ce n'est plus le corps des élus qui fait la politique publique, mais la LOLF. Tel un objet magique, la LOLF doit s'appliquer envers et contre tous, plus solide que les phénomènes physiques et surtout plus irréversible qu'un fait naturel. L'évidence de la LOLF apparaît bien plus d'ordre mystique que législatif. En effet, « la logique de résultat inscrite dans la loi organique de 2001, dans les faits, n'a pas été respectée par les acteurs de la LOLF, ceux-ci préférant rester dans leur logique de moyen »⁹²¹.

Si la LOLF a été bien accueillie par un vote à l'unanimité à l'Assemblée nationale, c'est précisément parce qu'elle permet à l'État d'étendre la logique du contrôle budgétaire à l'ensemble des administrations et des collectivités. La LOLF a donc bien renforcé les pouvoirs de l'État. Il y a, par exemple, la possibilité de déroger à l'annualité du budget. En effet, l'article 8 explique que « les engagements constituent la limite supérieure des

⁹¹⁸ « La LOLF de 2001, que l'on qualifie communément de « nouvelle Constitution financière », modifie profondément le droit des finances publiques, dans une volonté d'amélioration de la gestion publique et de renforcement du rôle de contrôle du Parlement », COLIN Frédéric, *Droit public*, Paris, Gualino-lextenso éditions, 2009, p. 543.

⁹¹⁹ Loi organique n°2001 – 692 du 1^{er} août 2001.

⁹²⁰ BAUDU Aurélien, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires*, op.cit., p. 636.

⁹²¹ *Ibid.*, p.331.

dépenses pouvant être engagées »⁹²². La pluriannualité peut donc s'appliquer puisque les autorisations d'engagement définissent eux-mêmes la durée d'engagement. L'État peut donc s'engager au-delà de l'année. La question se porte alors sur l'autonomie des ressources engagées. Tout semble être pensé comme si les ressources s'accroîtront toujours.

B / Distinction entre l'autonomie fiscale et de l'autonomie financière

Les ressources de l'État et des collectivités proviennent majoritairement des impôts. L'origine de ces ressources pourrait faire penser que l'autonomie financière ressemblerait à l'autonomie fiscale. Seulement, si les collectivités locales possèdent la libre administration de leur budget dans des axes fixés par la loi, elles ne décident pas de toutes les faces de la fiscalité locale qu'elles reçoivent⁹²³. Car, il demeure une ambiguïté dans les pouvoirs fiscaux des collectivités. En effet, les collectivités locales sont « *prises entre deux options sinon contradictoires, du moins difficilement conciliables – le financement des services locaux ou une fiscalité redistributive – [qui] (...) apparaît de plus en plus contesté par les contribuables* »⁹²⁴. Les contribuables financent donc, par leurs impôts, les services dans leur ville, et se retrouvent pourtant obligés en plus de payer pour utiliser les services. Cela pose de plus en plus la question de la finalité de la fiscalité.

Certaines collectivités, comme les régions, demandent de pouvoir développer une autonomie fiscale, et à ce titre « *les transferts de compétences organisés par la loi du 13 août 2004 seront donc principalement compensés par l'attribution de ressources fiscales* »⁹²⁵. Les régions se sont vues attribuées une partie de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)⁹²⁶. Pourtant, une question demeure : est-ce qu'il est techniquement souhaitable que les collectivités soient autonomes fiscalement sans une crainte de sécession territoriale ? Car, l'autonomie fiscale appelle à terme le droit de déterminer les prélèvements fiscaux lorsque « *le pouvoir de prélever l'impôt est bien, d'une façon générale,*

⁹²² Loi organique n°2001 – 692 du 1^{er} août 2001.

⁹²³ « L'existence du pouvoir fiscal des collectivités locales dépend de la confrontation du principe de libre administration des collectivités territoriales et du principe de fixation par la loi (le Parlement) de l'assiette du taux et des modalités de recouvrement des impositions de toutes natures », MUZELLE Raymond, *Finances locales*, op.cit., p.11-12

⁹²⁴ GEFFROY Jean-Baptiste, *Les grands problèmes fiscaux*, op.cit., p.186.

⁹²⁵ PHILOT David et CABURET Gwénaëlle, *Guide pratique des dotations*, op.cit., p. 407.

⁹²⁶ « L'article 52 de la loi de finances initiale pour 2005 met en œuvre ce principe, pour les transferts entrant en vigueur en 2005, en affectant aux régions une fraction du tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) et aux départements une part du taux de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) », *Ibid.*, p. 407.

perçu comme une prérogative étatique par excellence, le signe tangible de la souveraineté de l'État qui, en principe, est exclusive, autonome et plénière. Pourtant, l'État n'a plus tout à fait l'exclusivité de la souveraineté fiscale »⁹²⁷. Est-il possible finalement de vouloir une autonomie fiscale sans contester le pouvoir de l'État ?

Il y a pourtant une impossibilité technique à l'autonomie fiscale liée directement aux petites collectivités locales qui trouvent en l'État la possibilité de gérer le dispositif onéreux de la levée fiscale. De plus, l'impôt local a toujours été plus ou moins mal perçu. Il y aurait le risque non voilé de voir des contestations, voire des révoltes contre les autorités locales telles que la France a pu en connaître dans son histoire. Car « *pratiquement, il n'existe pas de « bons » impôts localisés. Dès lors les réformes institutionnelles sont pratiquement inutiles et condamnées à l'échec. Seuls des mécanismes de partage des ressources publiques nationales entre administrations centrales et locales répondent aux impératifs actuellement du financement des services publics locaux »⁹²⁸. Il y aurait donc une nécessité à une centralisation fiscale (régionale ou nationale) des finances locales⁹²⁹. Cette mesure permet d'assurer le même traitement aux grandes collectivités comme aux petites. L'enjeu de l'État semble bien de pouvoir apparaître comme un agent neutre de la relation entre les collectivités locales et les contribuables. L'autonomie fiscale pourrait sans nul doute compliquer des relations entre le niveau central et le niveau local déjà tendues sur la question de la décentralisation des compétences et des dotations allouées. L'État aurait alors la liberté d'accuser les collectivités des augmentations fiscales.*

Ainsi, la décentralisation des compétences en France n'est pas une décentralisation sur un partage de l'initiative fiscale, mais « *essentiellement une décentralisation de la dépense, ce qui fait que son contenu réel dépend en grande partie de l'autonomie d'un tel pouvoir de décision »⁹³⁰. C'est la raison pour laquelle, « le libre emploi de leurs fonds »⁹³¹ s'institue : pouvoir prendre dans un cadre fixé et limité par la loi, des « *décisions sur l'assiette et les**

⁹²⁷ GEFROY Jean-Baptiste, *les grands problèmes fiscaux*, *op.cit.*, p.32.

⁹²⁸ GUENGANT Alain, *Équité territoriales et inégalité*, *op.cit.*, p. 3.

⁹²⁹ « La centralisation des finances locales est toutefois encore plus directement perceptible dans les petites communes restées à l'écart du processus de modernisation de la gestion financière du fait de la faiblesse de leurs ressources et de leurs structures administratives », OHNET Jean-Marc, *Histoire de la décentralisation*, *op.cit.*, p. 261.

⁹³⁰ GREFFE Xavier, *La décentralisation*, *op.cit.*, p. 104.

⁹³¹ *Ibid.*, p. 104.

taux des impôts »⁹³². Finalement, le débat entre autonomie fiscale et autonomie financière, n'a d'enjeu que dans le cadre des élections politiques.

En effet, « les collectivités territoriales françaises disposent d'une autonomie financière, à bien des égards plus importante que dans de nombreux pays européens, mais en recul depuis les années quatre-vingts »⁹³³. Comme il a été noté la mise en place des politiques de décentralisation et de reconnaissance de l'autonomie des collectivités locales avaient eu pour effet de renforcer les politiques du contrôle sur la légalité de l'État. Ce constat signifie surtout que si les grandes collectivités ont pu s'armer législativement pour devenir autonome dans la gestion de leur budget, cela ne peut pas être le cas des petites collectivités locales encore fortement dépendantes de l'État et des services préfectoraux pour la mise en place de leur budget.

Il en ressort d'ailleurs que ces petites collectivités locales préfèrent être soutenues par l'État qui apparaît à bien des égards encore comme un agent neutre, que par des collectivités plus grandes souvent orientées politiquement. Ainsi, « le degré d'autonomie dépend fondamentalement de l'existence ou non de ressources propres. Soit leur autonomie est effective et ils doivent alors assurer leur équilibre. (...) Soit l'organisme n'a pas de ressources propres qu'il peut librement faire évoluer et il est alors dans la dépendance de plus fort que lui qui le tirera éventuellement d'une mauvaise situation »⁹³⁴.

L'indépendance se base donc sur l'autonomie fiscale et non sur l'autonomie financière. Le débat autour de l'autonomie fiscale constitue une critique du pouvoir de l'État central. Plus concrètement, le pouvoir étatique cherche son orientation. Il est affolé par les déficits et souhaite réduire les dépenses coûte que coûte. Actuellement, l'État présente comme seul projet des tableaux comptables, car il manque d'un grand projet de société⁹³⁵. Sa focalisation

⁹³² *Ibid.*, p. 104.

⁹³³ GUENGANT Alain et LE MEUR Yann, *Optimiser les finances publiques*, *op.cit.*, p. 113.

⁹³⁴ HERTZOG Robert, « À la recherche d'une théorie... », *op.cit.*, p. 409.

⁹³⁵ « Nous nous sommes fait des montagnes de toutes nos différences et nous nous réunissons autour d'une logique de projet pour faire une société ensemble. Or la société française n'a plus de logique de projet, ce qui crée une difficulté car la France est un pays fondamentalement philosophe : nous avons besoin de savoir à quoi la philosophie sert dans la mondialisation. Comme nous ne le savons pas, nous avons par contrecoup, tendance à survaloriser nos différences et à nous séparer alors que si nous avions un horizon ces différences nous enrichiraient », VIARD Jean, « Territoires, identités et diversités culturelles », pp.157-165, in Saez Jean-Pierre, *Culture et société, un lien à recomposer*, Paris, éditions de l'attribut, 2008, p. 165.

sur le débat fiscal en demeure une preuve indubitable, même s'il y a bien un problème de prélèvement et de répartition des richesses.

C / Le contribuable, une même source financière

Aujourd'hui, les prélèvements obligatoires financent plusieurs institutions qui sont : l'État, les organismes d'administrations centrales, les administrations publiques locales, les administrations de la sécurité sociale et l'Union européenne. La part qui a continuellement augmenté concerne les administrations des collectivités locales. Ces dernières ont fortement augmenté les impôts pour faire face à leurs dépenses nouvelles liées souvent à la décentralisation. Le fait que la dotation ait pour origine la compensation d'une fiscalité ou d'un service décentralisé a placé l'État en dette vis-à-vis des collectivités locales. Elles attendent les dotations comme un dû⁹³⁶, d'où cette volonté de la part de l'État de diminuer la part globale pour favoriser les dotations de péréquation, plus sélectives et réparties sur moins de communes. Car, la source de toutes ces dépenses reste les impôts et les cotisations⁹³⁷ qui proviennent des contribuables, des entreprises et timidement du capital. De plus, la TVA et l'impôt sur le revenu représentent les $\frac{3}{4}$ des ressources de l'État et les cotisations majoritairement financent la protection sociale et la santé. Cela signifie que ce soit l'État, la sécurité sociale ou les collectivités, ou encore l'Europe, la ressource reste majoritairement la même : le citoyen.

L'Europe a des ressources qui lui sont propres depuis 1970. En effet, cette décision de la doter de ressources propres a été adoptée par les États membres. La France a donc lâché de sa propre initiative une partie de sa fiscalité.

⁹³⁶ « La DGF (dotation générale de fonctionnement), attribuée en compensation de la suppression d'un impôt local, est normalement considérée, par les élus, comme un dû de l'État ; en revanche, l'administration, tout en souscrivant, officiellement, à cette pétition de principe, guette pourtant toutes les occasions propices à la réalisation d'économies, le changement de mode d'indexation de la ressource, en 1990, a d'ailleurs revêtu une signification particulière, dans la mesure où le nouvel indice a consacré l'abandon du lien avec toute fiscalité indirecte (TVA) », BLANC Jacques, *La dotation globale*, *op.cit.*, p.79.

⁹³⁷ On parle aussi des contributions dans le cas de la sécurité sociale, mais cela n'en reste pas moins un prélèvement.

Les « *ressources propres* » proviennent d'une ressource fiscale nationale allouée directement et sans contrôle à une institution désignée par l'État⁹³⁸. Pourquoi le Conseil européen, réunissant les États membres, a créé des ressources propres à l'Europe alors que dans le même temps, la France fait le choix des dotations pour les collectivités locales? Pourquoi ce qui se décide pour l'Europe ne se fait pas pour les collectivités locales ? Cela semble d'autant plus remarquable qu'en 2000, il y a eu une réforme des ressources propres de l'Union européenne, et « *cette modification a eu pour effet et but, à titre principal, de réduire la part de financement communautaire sur la TVA* »⁹³⁹. En effet, les ressources propres reposent sur trois axes : la TVA, des ressources traditionnelles (douanes, sucre) et les ressources PNB (Produit Intérieur Brut). Le choix communautaire appelle qu'un pourcentage des ressources PNB soit attribué à l'Union européenne. Cela signifie qu'une partie des ressources budgétaires n'appartienne pas à l'État, mais qu'elle doit être automatiquement transférée à l'Union européenne. Or, il est intéressant de voir que vis-à-vis de l'Europe, ce mécanisme n'a jamais posé de difficultés aux autorités centrales alors que la possibilité d'établir des transferts fiscaux directs vers les services décentralisés des collectivités territoriales crée des obstacles. Bien sûr, il est possible de contester que d'un côté, l'Europe représente une entité plus large que les États alors que de l'autre, les collectivités nourrissent le risque d'éclatement du territoire national. Mais, avec la politique régionale européenne, financée par les ressources propres, pourquoi n'y aurait-il pas aussi danger d'éclatement ? Finalement, il n'y a pas le même son de cloche selon que soit abordé le sujet de l'Europe ou celui des collectivités territoriales.

Pourtant, la source de toutes ses institutions demeure le contribuable-citoyen pour une grande part. Car l'assiette fiscale, c'est-à-dire ce qui « *permet à la Direction générale des impôts (DGI) de déterminer le montant de la matière de chaque contribuable* »⁹⁴⁰, ne va pas dans le sens du contribuable. En effet, la théorie dominante développe l'idée de la compétitivité fiscale et l'exonération des hauts revenus susceptibles de quitter le territoire

⁹³⁸ « La communauté est, en effet, financée depuis 1970 par des ressources propres, et comme le rappelle le Président Seguin, « les obligations qui sont les nôtres résultent d'un traité ». Le principe et le montant de ces recettes se trouvent entièrement déterminés sur la base d'engagements internationaux. Dans ces conditions, il semble difficilement envisageable que l'Assemblée nationale et le Sénat rejettent l'autorisation de prélèvement au profit des communautés. S'il se refusait à la faire, le Parlement n'en serait pas moins tenu de verser sa cotisation et encourrait certainement des sanctions tant juridiques que politiques. Le Parlement a donc naturellement perdu son pouvoir d'autorisation budgétaire sur l'ensemble de cette masse consécutive de recettes. Dans ces conditions, la rédaction de l'article 6 de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances qui officialise la technique du prélèvement sur recettes, laisse dubitatif », LEVOYER Loïc, *L'influence du droit communautaire sur le pouvoir financier du parlement français*, Paris, LGDJ, 2002, p. 41.

⁹³⁹ DUSSART Vincent, *Finances publiques, op.cit.*, p.256.

⁹⁴⁰ MEKHANTAR Joël, *Finances publiques, op.cit.*, p. 11.

national. Tout cela a eu pour résultat direct, la mise en place d'une fiscalité qui allège la fiscalité des grandes entreprises et des grandes fortunes. De plus, il n'y a pas encore la mise en place d'une fiscalité sur les mouvements de capitaux boursiers⁹⁴¹ qui pourvoient pourtant de grandes richesses.

En d'autres termes, le système économique public tient de plus en plus sur le seul dos du contribuable-citoyen⁹⁴². En effet, puisque le pouvoir politique a décidé que les poches de richesse doivent être protégées de tous les prélèvements qui peuvent entraver leur bien-être, il n'y a plus que le citoyen et les moyennes entreprises pour payer les factures. Ce résultat est d'autant plus singulier que toutes ces institutions marquent une véritable conscience de n'avoir qu'une source de financement qui se fragilise de plus en plus. Finalement, les systèmes de prélèvements fiscaux se répondent les uns les autres comme un calque.

Paragraphe 2 - Une autonomie sous contrôle

L'unification par le pouvoir central apparaît de plus en plus comme une contrainte. Face à cette réalité, l'État met en place des politiques décentralisatrices en se gardant le droit de contrôler la fiscalité et les ressources financières. Ainsi, les collectivités locales et leurs élus

⁹⁴¹ Néanmoins, la taxation de certains gains issus de placements commence à être mise en place tel que l'évoque cet article du journal L'Express : « Depuis le 1^{er} janvier 2011, les plus-values de cession de valeurs mobilières et de droits sociaux sont taxées dès le premier euro de vente. Jusqu'au 31 décembre 2010, les gains réalisés n'étaient soumis à imposition que si le montant annuel des cessions réalisées par le foyer fiscal excédait un seuil fixé à 25 830 euros pour 2010. En cas d'intervention d'un événement exceptionnel. Il y a événement exceptionnel lorsqu'intervient une rupture importante dans votre vie : divorce, décès, départ à la retraite, invalidité ou licenciement. Le fisc en tient compte avec des règles particulières plus favorables que le droit commun dans la situation personnelle, familiale ou professionnelle du contribuable, le franchissement de cette limite d'imposition était apprécié par référence à la moyenne des cessions de l'année considérée et des deux années précédentes. Ce régime de seuil s'appliquera donc pour la dernière fois cette année aux plus-values réalisées en 2010 et déclarées au titre de l'impôt sur le revenu en 2011. La suppression du seuil d'imposition permet ainsi d'unifier les modalités d'imposition des plus-values mobilières à l'impôt sur le revenu et aux prélèvements sociaux. Ils s'élèvent au total à 12,3% depuis le 1^{er} janvier 2011 ». « Les plus-values de valeurs mobilières », Archives : Jeudi 30 décembre 2010, http://votreargent.lexpress.fr/fiscalite/les-plus-values-de-valeurs-mobilieres_8632.html

⁹⁴² Néanmoins, cette problématique a déjà été posé au sujet des catastrophes écologiques dans la mesure où la capacité des assureurs à pouvoir indemniser est limitée et insuffisante. La question se pose alors de savoir : Qui va payer la réparation des catastrophes ? Cette dernière question « ne signifie pas nécessairement que l'État doit intervenir, par exemple en limitant la responsabilité des entreprises » (FAURE Michel, *L'analyse économique du droit de l'environnement*, 2007, Bruxelles, Bruylant, p.173), car il est certain que « limiter la responsabilité des entreprises ne ferait que déplacer le problème, sans le résoudre » (*Ibid.*, p. 173). Mais pour aller sur qui ? Comme souvent, « les coûts engendrés par le dommage seraient transférés sur le public en général (à savoir les contribuables), ce qui n'est guère une solution adéquate » (*Ibid.*, p. 173), mais c'est la seule que le système politique aujourd'hui peut proposer.

se structurent de plus en plus comme une administration déconcentrée de l'État. Le contrôle étatique s'exerce surtout à travers les dotations. En effet, les conditions d'attribution de l'enveloppe allouée deviennent de plus en plus complexes, initiant un contrôle des collectivités par le financement (A). Celui-ci se justifie par l'organisation d'une politique d'évaluation prenant chaque citoyen à témoin des demandes de l'État à l'administration (B). Ainsi, il se met en place un pouvoir local sous contrôle étatique (C).

A / Le contrôle par le financement.

Deux orientations s'offrent à un État unitaire qui décentralise : soit, il le fait contre sa volonté et parce que les événements l'y obligent ; ou soit, il le fait volontairement pour changer de modèle d'organisation. Dans ce dernier cas, il entre dans une décentralisation que Georg Jellinek définit comme basée « *sur l'administration autonome* », et cela « *représente un phénomène politique qui [se] réalise au moyen de divers formes juridiques. Elle est une administration autonome passive, ou une administration autonome active, suivant qu'elle est exercée comme une obligation ou comme un droit* »⁹⁴³. Une chose apparaît donc certaine : un État qui décentraliserait par contrainte, souhaitera reprendre la main dès que les événements lui en donnent l'occasion. Ainsi, même si la décentralisation de 1982 a été faite volontairement par l'État, il n'en reste pas moins que cette volonté concerne surtout l'intention de ses initiateurs de libérer des possibilités d'action aux grands élus. Mais la suite de la décentralisation française se présente nettement moins volontariste.

En effet, le temps pour réaliser la décentralisation d'un État qui n'a pas d'autres référents que la centralisation, est long. « *Pour être authentique, la décentralisation doit être appropriée, apprivoisée, modelée par les acteurs locaux. La complexité de la pyramide administrative encombrée de deux échelons intermédiaires entre l'État et la commune, l'enchevêtrement parfois chaotique des compétences compliquées de relations financières souvent conflictuelles (...) constituent autant de freins à l'épanouissement de la décentralisation* »⁹⁴⁴. Car, la décentralisation n'a de sens, et surtout au niveau financier, que s'il y a une décentralisation forte. En effet, contrairement à ce qu'affirme le rapport Balladur de 2009, le fait que l'État donne des dotations n'octroie pas le droit de « *donneur d'ordre* » puisque son rôle se cantonne à redistribuer les moyens financiers prélevés suivant des

⁹⁴³ *L'État moderne et son droit, théorie juridique de l'État*, deuxième partie, Paris, Panthéon – ASSAS, LGDJ diffuseur, 2005, p.371

⁹⁴⁴ BAGUENARD Jacques, *La décentralisation*, Paris, PUF, 2004, p.123.

normes communes. Le rôle du Trésor public et de l'État reste ici l'application de la loi pour répartir les fonds issus de la fiscalité. Dans l'idéal, l'axe déconcentration / décentralisation aurait dû être un nouveau mode de fonctionnement, car :

C'est en réalité bien plus d'une complémentarité qu'il faut parler à propos du couple déconcentration – décentralisation. En premier lieu, et même s'il n'existe pas de lien nécessaire, la déconcentration : l'attribution d'un certain nombre de compétences à une autorité déconcentrée, établie en dehors de la capitale, constitue un dessaisissement de la part des administrations centrales peut en appeler d'autres, cette fois au profit d'autorités décentralisées.⁹⁴⁵

Or, pour se dessaisir de certaines compétences, l'État a souhaité les négocier, même s'il n'a plus la capacité de gérer tous les domaines qu'il possède. L'État refuse malgré la décentralisation, de mettre en place sa propre mutation et faire confiance à une nouvelle logique décentralisée qui lui serait propre. C'est donc sur des critères d'attribution et par une enveloppe financière limitée que l'État impose ses volontés. Mais, à travers la limitation des dotations, il s'agit surtout de limiter les crédits⁹⁴⁶ pour faire que les collectivités fonctionnent sur le même mode que les administrations de l'État, c'est-à-dire avec une mission précise, une obligation de résultat et une enveloppe allouée et limitée en volume.

Par le financement⁹⁴⁷, l'État demande aux collectivités locales de devenir l'administration déconcentrée qu'elle n'a jamais pu réellement réaliser. Dans ce cadre-là, la raison fiscale d'un État décentralisé qui aurait pour première mission la redistribution financière et le développement de l'autonomie économique des collectivités locales, s'éloigne. La raison fiscale d'un État décentralisé appelle forcément une mutation constitutionnelle.

⁹⁴⁵ FERSTENBERT Jacques, PRIET François et QUILICHINI Paule, *Droit des collectivités*, *op.cit.*, p.64.

⁹⁴⁶ « Ces services déconcentrés ont été à la pointe de presque tous les dispositifs qui se sont succédés. La déconcentration, voire la globalisation limitée des crédits ont été souvent mis en avant par l'administration centrale pour exiger du projet et du directeur départemental la réalisation d'objets précis, souvent discutés et suivis au niveau régional, sous l'angle de la consommation des moyens et des résultats obtenus, essentiellement quantitatifs », *La déconcentration des administrations de la réforme de l'État*, *op.cit.*, p.163.

⁹⁴⁷ « Ce survol de deux siècles d'histoire administrative permet d'apercevoir deux tendances contrastées. La plus visible, en relation avec l'extension de la décentralisation, tient donc aux relâchements des liens organiques entre l'État et les collectivités locales, du fait des assouplissements apportés à la conception strictement unitaire et centralisée de l'État, dont une expression récente se trouve dans la réorganisation des contrôles à la suite de la réforme de 1982. Mais, parallèlement, subsistent des liens fonctionnels qui maintiennent un rôle de choix au profit des finances », DUPRAT Jean-Pierre, « L'évolution des relations du ministère des finances... », *op.cit.*, p.15.

B / L'évaluation, un contrôle visible de tous

Pour éviter de réaliser l'État décentralisé, l'État central préfère mettre en place une politique de rendement de ses services. Il est donc faux d'attribuer à la LOLF et à la RGPP⁹⁴⁸ l'origine de la rationalisation du service public dans la mesure où cette orientation existait bien avant ces politiques de rentabilité publique, et donne lieu à d'autres décisions bien préalables, comme par exemple : l'«*article 49 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique prévoyant déjà que la comptabilité des organismes publiques « est organisée en vue de permettre (...) le calcul des prix de revient, du coût et du rendement des services »*»⁹⁴⁹. Il est erroné d'attribuer aux politiques de gestion de la réduction des effectifs et des coûts de l'État la primauté d'une logique de rendement de l'administration. En effet, la différence se situe dans l'ampleur du mouvement : là où dans la loi de 1962, il est demandé aux administrations de connaître leur coût de fonctionnement, la RGPP demande, non seulement de le connaître, mais de fixer des objectifs à atteindre et de diminuer le personnel. L'évaluation dans ce cadre-là a aussi une valeur de validation des résultats. La violence du dispositif actuel provient du fait que la RGPP ne tient pas compte des particularités. Elle se définit comme un dispositif centralisateur.

De plus, l'obsession du contrôle appelle l'obligation de mettre en place toujours plus d'évaluation. Ces dernières ne sont pas, elles aussi, nouvelles dans les pratiques étatiques ; cependant, elles deviennent systématiques dans le cadre d'une politique du rendement. Cette évaluation existe déjà au Parlement :

Quoi qu'il en soit, pour mieux contrôler la dépense publique par l'évaluation de son efficacité, le Parlement dispose aussi et principalement des moyens juridiques et financiers mis à la disposition des commissions des finances. Ils convient, en effet, de souligner que rien n'interdit aux députés et sénateurs de faire effectuer des travaux par des cabinets d'experts indépendants, de mettre à contribution les laboratoires universitaires ou bien encore de solliciter la Cour des comptes pour des enquêtes spécifiques, ce qui rend désormais possible l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.⁹⁵⁰

⁹⁴⁸ Révision générale des politiques publiques.

⁹⁴⁹ *La déconcentration des administrations de la réforme de l'État, op.cit.*, p.139.

⁹⁵⁰ LEVOYER Loïc, *L'influence du droit communautaire, op.cit.*, p.280.

Dans ce cadre, la LOLF, vue précédemment, apparaît plus comme un aboutissement d'un lent processus que comme le début d'une politique du rendement. Elle se présente comme l'instrument législatif de justification des politiques qui cherchent à être mises en place depuis, au moins, une trentaine d'années. De la même façon, les évaluations qui accompagnent les politiques publiques ne semblent pas nouvelles. Pourtant, ces évaluations diffèrent par rapport aux expertises classiques, dans la mesure où il y a une volonté d'imposer des objectifs à atteindre, dissimulent un contrôle qui ne dit pas son nom, qui ne s'affiche pas comme tel. L'évaluation apporte un jugement collectif. Elle expose devant l'ensemble des services sur le comportement de chacun et peut à terme prendre le citoyen pour témoin d'un conflit interne à un service. En ce sens, « *l'évaluation de l'action publique a trois objectifs : elle permet d'éclaircir la décision, de rendre compte au citoyen de l'usage des fonds publics (...) et d'alimenter la réflexion et le débat public* »⁹⁵¹.

Ainsi, dans la nouvelle gestion des services de l'État, l'argument de l'unité de l'État et du territoire reste encore présent. Il s'agit d'une unité qui doit permettre la transparence entre l'État et les citoyens, mais aussi qui doit permettre de conserver le lien qui les unit⁹⁵². Il y a, non pas un risque de rupture entre le pouvoir politique et les Français comme dans le passé avec la Révolution de 1789, mais entre l'appareil étatique et les Français. À défaut de ne pouvoir conserver l'unité à l'intérieur des services, l'État cherche des alliés à l'extérieur. Le citoyen devient le témoin du conflit interne des services de l'État. Il devient constamment le témoin d'une lente détérioration de sa présence. Il se transforme en une pression morale et un argumentaire du pouvoir politique sur les services pour imposer la politique du rendement.

Néanmoins, cela cache surtout l'incapacité de l'État central de mettre en place la mutation souhaitable du partage de la souveraineté en y intégrant le citoyen. Cela se perçoit encore dans les politiques nombreuses d'audits. En effet, dans l'évaluation, l'analyse vient souvent après la mise en place d'un dispositif, mais un audit des besoins devance souvent les réformes. Cela permet de faire accepter à l'ensemble de la communauté, des décisions qu'elle aurait pu réfuter à juste titre :

⁹⁵¹ FOUQUET Annie, « L'évaluation des politiques publiques : concepts et enjeux », pp.21-33, in Trosa Sylvie (sous la direction de), *Évaluer les politiques publiques pour améliorer l'action publique, une prospective internationale*, Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 2009, p.21.

⁹⁵² Rendement économiques des services de l'État.

La nouvelle méthode de la réforme de l'État est instaurée, celle de l'audit. La différence par rapport aux méthodes précédentes utilisées par l'État est notable puisqu'il s'agit plus de demander aux ministres gestionnaires et à leurs administrations de faire des propositions de réforme dans le cadre d'une doctrine globale fixée par le pouvoir politique. Il s'agit en revanche, avant toute décision, de conduire une procédure préalable d'examen détaillé des propositions de réforme par un regard extérieur aux administrations elles-mêmes.⁹⁵³

Il y a donc bien une correspondance entre les différentes évolutions des politiques de l'État et de la raison fiscale. En effet, les politiques de l'État ont voulu aller vers plus de transparence, et parallèlement le budget de l'État se dirige vers une obligation de sincérité⁹⁵⁴. Pourtant, plus la France va vers des politiques dites « *transparentes* » dans les procédures et des budgets dits « *sincères* », et plus les discours sur la nécessité de réformes, de changements et de ruptures se multiplient. La raison fiscale n'est pas une question technique, elle est une question politique, d'orientation et de choix.

Bien que l'État affirme la mise en place des politiques de contrôle, d'évaluation et d'audit, il n'a jamais été aussi proche d'être en rupture vis-à-vis de sa population. Le paradoxe semble essentiellement dû au fait que l'État n'établit pas un choix clair sur son mode de fonctionnement. Encore travaillé par les politiques de centralisation, il s'aperçoit pourtant de la nécessité de décentraliser et d'intégrer le citoyen aux instances de décision. Or, l'État ne fait pas un choix clair dans la mesure où la centralisation a sa préférence, mais qu'il doit réaliser la décentralisation. À cause de ce non-choix, l'État cherche ses marques.

En effet, le système français contemporain se bâtissait sur les grands principes napoléoniens d'un centre perçu comme la condition de l'unité et de l'organisation étatique ; or, ce système a vécu. Il est remis en cause dès la fin du XIX^e siècle à la suite de la guerre de 1870 :

⁹⁵³ MORDACQ Frank, *La réforme de l'État par l'audit*, Paris, LGDJ, extenso éditions, 2009, p.69.

⁹⁵⁴ Voir la LOLF, loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001, article 32 : « Les lois de finances présentent de *façon sincère* l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler ».

Dans tous les cas, le système d'administration territoriale napoléonien s'effondre : paradoxalement, ce système construit par un militaire révèle toutes ses faiblesses pendant la guerre. Cette guerre [1870] laissa trois leçons principales et contradictoires aux législateurs de la troisième République : la nature centrifuge de la société française et le besoin de maintenir un État puissant représentant une force centripète ; les limites du modèle napoléonien surtout en période de crise ; la capacité des élites locales, même en temps de crise, de gérer leur ville ou leur département.⁹⁵⁵

Même si l'évolution se réalise lentement, c'est bien le modèle napoléonien et centralisateur qui connaît une mutation profonde. Il devient alors difficile d'accepter que l'État central puisse avoir une nouvelle logique en restant sur les bases du centralisme. En effet, c'est l'État central qui vit une transformation et non l'appareil politique. La démocratie demeure, mais son mode d'organisation change.

C / Une localité surveillée en émergence

La démocratie permanente et locale cherche maintenant une organisation étatique pour la porter et l'exprimer. Pourtant, la démocratie n'a pas toujours promu le principe sur lequel se base l'État décentralisé : la localité. Au contraire, à la suite de la Révolution, la France vit un retour à l'espace national :

Disparaît (...) ce principe clef, inséparable de toute notion d'autonomie locale, et qui n'aura plus, désormais, droit de cité, ni constitutionnellement ni politiquement : celui d'un droit à la différence des territoires de la nation.⁹⁵⁶

En effet, une opposition se crée entre les libertés locales, sources de pluralité, et l'unité nationale, source de solidarité : être pour les particularités se perçoit longtemps comme être contre la solidarité. L'argument reste souvent avancé pour justifier et structurer un pouvoir central fort. Cette préoccupation va de pair avec la conception que la France possède de la fiscalité locale. Cette dernière se réforme difficilement, car elle donnerait « *le spectacle étonnant d'un empilement hétéroclite d'impôts jugés archaïques et sans cesse replâtrés, de*

⁹⁵⁵ WRIGHT Vincent, « Le système territorial en période de crise : le corps préfectoral républicain pendant la guerre de 1870-1871 », pp.563-574, in Pertué Michel, *L'administration territoriale de la France (1750-1950)*, Actes du colloque d'Orléans, 30 septembre, 1^{er} et 2 octobre 1993, Orléans, Presses Universitaires d'Orléans, 1998, p. 574.

⁹⁵⁶ OHNET Jean-Marc, *Histoire de la décentralisation française*, Paris, Librairie Générale Française, 1996, p. 49.

réformes souvent hâtives, suivies de prompts reculades ou d'aménagements hasardeux, d'un amas plus ou moins cohérent de mesures fiscales dérogatoires nées de préoccupations successives des gouvernements et du législateur »⁹⁵⁷. En d'autres termes, la localité demeurerait le symbole de la désorganisation.

Seulement, la logique qui allie la localité à la désorganisation ne peut plus être soutenue parce que l'État n'a plus les moyens de faire face à la charge immense de travail qui se dresse devant lui. Il doit, de gré, déléguer une partie des tâches qu'il exécute : les entreprises publiques, les délégations de services et la décentralisation. La tentative de simplifier le financement de la décentralisation par la mise en place d'un impôt unique⁹⁵⁸ semble alors rapidement mise à défaut :

(...) l'efficacité économique écarte l'idée d'un impôt local idéal unique, pour préconiser le recours à un système fiscal composite formé d'une gamme de trois taxes complémentaires prélevées, la première sur la rente foncière, la deuxième sur la valeur vénale des immeubles résiduels et le troisième sur la valeur ajoutée brute des entreprises. Condition impérative, la taxation doit dans tous les cas s'ajuster aux coûts induits de localisation.⁹⁵⁹

Cette explication signifie surtout que même s'il y a une fiscalité diversifiée au niveau local, l'État en garde le pouvoir d'en déterminer les fondements. En revanche, il n'en garantit pas l'égalité entre les territoires. Il y a donc par l'impôt une sélection sociale de la répartition territoriale. En effet, la difficulté des finances publiques locales se concentre sur la différence de richesse⁹⁶⁰ très importante entre les territoires. Pourtant, les territoires pauvres manquent de ressources fiscales et ont le plus besoin d'argent pour faire face aux situations d'urgence. Dans le cadre de la mutation de la fiscalité locale, la problématique de la localité revient au-devant de la scène politique.

⁹⁵⁷ GILBERT Guy et GUENGANT Alain, *La fiscalité locale en question, op.cit.*, p. 7.

⁹⁵⁸ Cette idée semble revenir pour l'élection présidentielle de 2012 puisque les socialistes ont demandé de fondre la CSG et l'impôt sur le revenu. Or la CSG finance la sécurité sociale alors que l'IRPP rentre dans les caisses de l'État. Derrière cette volonté de simplifier et de créer un impôt unique, n'y a-t-il pas le risque de confondre l'origine des fonds entre eux et de faire payer le déficit de l'État par les cotisations sociales ?

⁹⁵⁹ GUENGANT Alain, « Efficacité et équité de la fiscalité locale », pp.277-295, in *Villes et économie*, Paris, La documentation française, 2004, p. 282.

⁹⁶⁰ «Une fiscalité locale conforme au critère d'équité territoriale suppose l'absence de disparités de pouvoir d'achat des localités. Or, le secteur public local se caractérise au contraire par d'amples inégalités de richesse fiscale et de charges par habitants», *Ibid.*, p. 288.

De plus, le XXI^e siècle voit naître une nouvelle expression dans la prise en considération de la parole du citoyen telle que la redécouverte d'un humanisme abandonné :

Les défis de l'économie changent d'un siècle à l'autre. Le XIX^e siècle avait été celui de la machine, le XX^e celui de l'électronique. Le XXI^e devra sans doute être celui d'un nouveau savoir-vivre social. Mieux discerner nos besoins collectifs, savoir mieux s'organiser pour élaborer les projets capables de les satisfaire, telles sont les composantes d'un certain humanisme territorial qu'il nous faut retrouver après les bouleversements que deux siècles viennent apporter.⁹⁶¹

Cette nouvelle économie répondrait au principe fondateur du développement durable⁹⁶². À ce titre, il y a généralement un rapprochement entre le développement durable et le développement local, mais aussi une confusion. En effet, le fait que ces deux concepts apparaissent en même temps sur des problématiques semblables, les ont rapprochés. Néanmoins, l'économie locale vient de la réflexion sur l'État décentralisé alors que le développement durable a pour origine une réflexion sur l'économie et l'organisation d'un État centralisé. L'agenda 21 demeure une logique centrale qui trouve son origine dans une décision des États avant d'être appliquée par les collectivités⁹⁶³.

En revanche, « le concept de « développement local » s'est construit (...) comme une réponse aux problèmes posés par les crises économiques des années 1975-1985. Dans le contexte d'une décentralisation croissante, de fortes mutations industrielles et d'une période

⁹⁶¹ SALLE Jean (de la), *La prospérité viendra demain de l'économie locale, de la mondialisation aux racines territoriales de l'économie et de la monnaie*, Paris, l'Harmattan, 2000, p.16

⁹⁶² « L'impératif du développement durable est une aspiration à une démocratie plus complète, visant à impliquer fortement les habitants, l'ensemble des acteurs locaux et les entreprises, pour faire du territoire commun un lieu de projet partagé au lieu d'être un espace subi », PRAGER Jean-Claude, « Les élus locaux et le développement économique : de la croissance subie à la recherche d'une stratégie de développement dans la société du savoir », pp.7-26, in *Villes et économie*, Paris, La documentation française, 2004, p. 9.

⁹⁶³ L'agenda 21 est né au sommet de la Terre de Rio en 1992, signé par 173 chefs d'États. Cet agenda est un programme de développement durable en 40 chapitres pour les collectivités territoriales. On trouve sur le site de l'agenda 21 France ce texte en accueil : « Lancé en 2004 avec le concours du MEEDDAT, de l'ADEME, de Dexia Crédit Local et de Gaz de France, le site portail www.agenda21france.org propose un recensement des Agenda 21, en France, ainsi que des retours d'expériences opérationnels, français et européens. Plus de 420 démarches y sont présentées sur les 570 Agenda 21 mis en place par les différents niveaux de collectivités locales, de la commune à la région. Pour faciliter leur élaboration et leur mise en œuvre, le comité 21 a publié en 2008 un guide méthodologique ».

difficile pour l'emploi, il s'est accompagné d'un interventionnisme plus marqué dans la vie des entreprises (subventions, garanties et bonifications de prêts ...) »⁹⁶⁴. L'économie locale, indissociable de l'organisation d'un État décentralisé, s'oppose sur son origine au développement durable, issu de l'État centralisé. En d'autres termes, il n'y a pas forcément besoin d'une politique locale pour mettre en place le développement durable alors qu'il est impératif d'avoir une structure décentralisée (autant au niveau de l'État qu'au niveau de son organisation politique et sociale) pour mettre en place l'économie locale. Cette dernière appelle de fait à une autre fiscalité qui donne du sens à l'appartenance locale.

La raison fiscale localisée doit être bâtie sur des contributions dont le but vise la participation aux dépenses communes. Ces contributions appelleraient de fait à une mutation des autorisations de prélèvements. Ces dernières devraient être votées par les assemblées dans lesquelles les sphères politiques et civiles siègeraient. À ce titre, Charles Eisemann explique la décentralisation territoriale par l'obligation pour l'État d'agir par annulation des actes pour cause de nullité, dans la mesure où la localité a droit de poser librement ces orientations :

Supposons que l'autorité centrale ait uniquement un pouvoir lié d'annulation, c'est-à-dire un pouvoir d'annulation pour cause d'illégalité. Qu'elle est alors la situation de l'autorité locale ? Elle a le droit de poser librement et de voir entrer en vigueur et s'exécuter toute norme qu'il lui plaît et qui n'est pas contraire à la réglementation législative qui s'impose à elle (...)⁹⁶⁵

Cette réflexion d'Eisemann explique bien pourquoi le passage d'un État centralisé à un État décentralisé est complexe. L'État – qui a connu depuis sa naissance avec la royauté, une croissance constante – se situe face à l'obligation de renoncer à une partie de sa souveraineté pour pouvoir conserver l'unité de son territoire et du lien qui l'unit à sa population. L'État doit faire émerger la localité, et non plus la combattre, pour continuer à être un principe d'unité et de solidarité.

Ainsi, il est normal qu'en passant de la logique d'un État centralisé à la logique d'un État décentralisé que les libertés locales soient constamment entravées par des initiatives

⁹⁶⁴ PRAGER Jean-Claude, « Les élus locaux... », *op.cit.*, p. 8.

⁹⁶⁵ *Centralisation et Décentralisation*, *op.cit.*, p. 180.

étatiques⁹⁶⁶. Seulement, l'État peut aussi refuser la décentralisation politique en calquant le principe du centralisme au niveau local. En ce sens, l'État central a non pas créé un État décentralisé, mais il a multiplié les centralismes locaux. Ces derniers paraissent donc être par nature une entrave pour mettre en place l'État décentralisé puisqu'ils revendiquent le développement local, mais ils agissent comme un État central. Les collectivités peuvent notamment bâtir des stratégies concurrentes⁹⁶⁷ entre elles pour attirer les investissements ou les dotations.

Au contraire, la logique d'un État décentralisé établit sur son territoire une participation démocratique où les citoyens et les élus se retrouvent pour délibérer. N'est-ce pas l'un des fondements du projet du référendum de 1969 sur la régionalisation ? Finalement, la logique d'un État décentralisé n'implique pas forcément des collectivités locales autonomes, pas plus que l'établissement de centralismes locaux, mais une mutation de l'appareil d'État dans sa façon de délibérer et de s'organiser. Ainsi, l'impôt symbolise, non plus la souveraineté de l'État, mais la contribution équitable de tous aux dépenses communes⁹⁶⁸.

Tout porte à croire que la société française se dirige vers une raison fiscale démocratique, mais pour que celle-ci puisse voir le jour, il faut que l'État décentralisé, autant dans ses fondements que dans sa réalisation, devienne une réalité quotidienne. Il reste donc à déterminer les conditions de son émergence et les mutations fiscales concrètes qu'un tel État appelle.

⁹⁶⁶ « En fait, la consécration de la notion de liberté locale, opérée par la loi du 2 mars [1982], semble bien s'être rapidement trouvée limitée par toute une série d'entraves de droit ou de fait : outre le développement de certaines tutelles insidieuses (notamment des départements sur les petites communes), suppression juridique de la tutelle de l'État n'élimine pas toute interférence du préfet dans le processus d'élaboration de la décision locale (...) », OHNET Jean-Marc, *Histoire de la décentralisation, op.cit.*, p.179-180.

⁹⁶⁷ « La qualité des aménagements et des prestations collectives constitue également un élément du potentiel attractif des territoires et donc un argument des stratégies concurrentielles », GILBERT Guy et GUENGANT Alain, *La fiscalité locale en question, op.cit.*, p.117.

⁹⁶⁸ « Tout l'enjeu d'un nouvel équilibre entre la représentation et la participation est donc d'arriver à un contrôle de proximité de la technocratie, sinon le discours sera en grande partie illusoire et sans effet réel (...) », FORMERAND Gérard, *Crise des valeurs, op.cit.*, p. 128.

Chapitre 2

Vers une raison fiscale démocratique

« Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités »⁹⁶⁹. De par la fonction dévolue par la Constitution de la V^e République, le chef de l'État incarne le principe qui doit garantir les acquis démocratiques. Il se présente aussi comme le garant de la mutation démocratique et de l'implication du citoyen dans l'évolution des institutions. Son opposition aux mutations démocratiques mettrait à n'en pas douter la société française dans une crise profonde et renforcerait les blocages qu'elle connaît. La société civile se sentirait écartée d'institutions qui fonctionneraient en vase clos. Il se préparerait alors un face à face entre cette dernière et l'État. Tel ne semble pas être le destin des institutions et du Président de la République qui peuvent accompagner les mutations et savoir, comme l'homme de caractère, « *provoque[r] l'ardeur et féconde[r] le talent* »⁹⁷⁰. Par conséquent, le changement de fiscalité et de pouvoir, ne peut que se réaliser dans une mutation démocratique pour être acceptée des citoyens. En effet, à agir seul, l'État se situerait dans une impasse politique (section 1). Ce constat appelle à la naissance d'une nouvelle forme démocratique basée sur la régulation des pouvoirs (section 2).

Section 1 - L'impasse du pouvoir étatique

Lorsque le citoyen veut montrer son opposition à la politique d'État, il se mobilise dans des manifestations qu'il juge de plus en plus insatisfaisantes puisque rien ne semble pouvoir arrêter la volonté étatique. Loin de considération personnelle, c'est bien une mutation démocratique qui alimente l'imaginaire du citoyen. Celle-ci se symbolise à travers l'opposition de l' « *urne* » et de la « *rue* ». La confrontation de ces deux sphères exprime les malaises de l'élu local et du citoyen, tous deux à la recherche de nouveaux équilibres démocratiques. Cette volonté s'exprime donc dans l'espoir que le citoyen puisse avoir une place dans les institutions pour décider de son avenir en commun avec l'ensemble de

⁹⁶⁹ Article 4 de la Constitution de la V^e République.

⁹⁷⁰ De GAULLE Charles, *Le fil de l'épée* (1932), pp.140-225, in De Gaulle Charles, *Le fil de l'épée et autres écrits*, Paris, Plon, 1999, p. 168.

l'appareil des élus et des spécialistes. Ainsi, il paraît important de comprendre cette opposition entre le choix du vote (l'urne) et la colère populaire (la rue). Néanmoins, l'insatisfaction de la « rue » développe nécessairement la critique d'un État bloqué (§ 1). Ainsi, afin de mieux appréhender la remise en cause du système politique, fiscale et sociétale, il faut aller au cœur du fonctionnement de la démocratie française (§ 2).

Paragraphe 1 - Critique d'un État bloqué

En démocratie, c'est la rue qui vote, mais c'est le résultat de l'urne qui gouverne. En principe, la rue tombe en adéquation avec l'urne, sauf quand le système électoral, les modes de représentation à des élections ou encore les gouvernants agissent en vase clos pour leurs propres intérêts, comme l'écrit Sieyès : « *dès l'instant qu'un citoyen acquiert des privilèges contraires au droit commun, il n'est plus de l'ordre commun. Son intérêt est opposé à l'intérêt général ; il est inhabile à voter pour le peuple* »⁹⁷¹. Face à ce déficit démocratique subsiste dans les discours politiques comme dans les théories scientifiques l'idée que c'est par la fiscalité que ces inégalités peuvent changer, voire que le système dans sa globalité pourrait se rénover. Mais, la fiscalité reste le résultat d'une politique issue dans les démocraties de l'urne. Quand celle-ci ne va plus, il ne reste plus que la rue aux citoyens pour s'exprimer. Cela rend compte surtout d'un système, économique et fiscal, de plus en plus inégalitaire (A), mais la croyance aussi que par la fiscalité, l'économie peut changer le monde (B) et au final, il ne reste souvent que la rue aux citoyens pour influencer sur les décisions (C).

A / Un système de plus en plus inégalitaire

L'économie libérale demeure une réalité pour la société actuelle⁹⁷², même si l'État intervient et institue des règles. Le principe de concurrence⁹⁷³ prend le dessus sur tous les

⁹⁷¹ SIEYÈS Emmanuel-Joseph, *Qu'est-ce que le Tiers état ?* (1789), pp. 115-188, in Sieyès Emmanuel-Joseph, *Écrits politiques*, op.cit., p. 93.

⁹⁷² « L'économie française est engagée (1984), dans un processus de dérèglementation financière qui vise le passage à une économie de marchés financiers dans laquelle le financement « désintermédié » (actions, obligations) se substitue au financement « intermédié » (économie de l'endettement). Le marché doit contribuer à une meilleure adéquation entre besoins et capacités de financement, à une baisse des taux d'intérêt toujours favorable à la croissance », DEBLONDE Jean-Marie, *La France : enjeux économique*, ellipses, 2005, p. 101.

⁹⁷³ « Aujourd'hui (2006), la stabilité institutionnelle de la politique de la concurrence en Europe paraît particulièrement assurée. Les dispositions du droit communautaire de la concurrence figurent dans le

autres principes économiques de la société. Même l'État se doit aujourd'hui de mettre la politique sociale en concurrence en créant des marchés publics de la solidarité. L'ouverture des marchés impose des mutations sociétales, d'ailleurs l'homme politique et auteur du début XX^e siècle de *Solidarité*, Léon Bourgeois l'admet, même s'il n'en reste pas moins que la pensée morale et politique doit en déterminer le fondement.

La société ne peut rester indifférente au jeu fatal des phénomènes économiques. Certes, elle ne peut refaire le monde ; elle ne prétend point modifier, dans leur enchainement, les causes et les effets, aussi nécessaires dans cet ordre que dans tout autre. Mais les forces psychiques, historiques, économiques, dont l'intelligence de l'homme a, par une attentive observation, découvert les ressorts, elle entend les asservir, les mettre aux ordres de l'idée morale.⁹⁷⁴

La maîtrise d'une économie qui diffuse l'idée du « *laisser-faire* » pose la question de la lutte contre les inégalités. En effet, dans un système où l'État instaure le principe de solidarité, comme avec la Sécurité Sociale par exemple, les inégalités sociales et les difficultés d'accéder aux soins se prennent en compte dès l'origine. Le paiement des cotisations possède alors du sens. Elles deviennent l'expression d'une union.

En régulant le marché, l'État produit de la solidarité, et non de la cohésion. En effet, « *la notion de cohésion sociale s'oppose à celle de communauté sociale. On ne parle de cohésion que lorsqu'une société est menacée de dispersion, d'incohérence, voire de dislocation* »⁹⁷⁵ ; précisément ce que le monde économique et la société dans son ensemble connurent avec la crise économique de 2007. « *Cette dernière s'est étendue à toute l'économie, provoquant un ralentissement généralisé de l'économie mondiale puis une récession dans plusieurs États. Les gouvernements ont mis en place des plans de relance massifs. Il a fallu sauver certains établissements bancaires et financiers (tel que le groupe Dexia)* »⁹⁷⁶. La régulation du système économique devient une nécessité, sans quoi, il crée de plus en plus d'inégalités, d'écart entre les riches et les pauvres, tout en paupérisant

projet du traité établissant une constitution pour l'Europe, même si le statut de ce projet est devenu incertain après les résultats aux référendums en France et aux Pays-Bas », ENCAOUA David et GUESNERIE Roger (rapport), *Politique de la concurrence*, op.cit., p.62.

⁹⁷⁴ *Solidarité* (1912), Paris, Presses Universitaires du Septentrion, 1998, p. 19.

⁹⁷⁵ TONI Andréani, « Le citoyen et le service public local, une approche politique », pp. 213-222, in Froment Jean-Charles et Sayah Jamil, *Le service public local, des impératifs de la modernisation aux exigences de la démocratie*, Grenoble, Presse Universitaire de Grenoble, 1998, p. 216.

⁹⁷⁶ DUSSART Vincent, *Finances publiques*, op.cit., p. 27.

d'avantage le système et les populations, y compris de la classe moyenne des pays industrialisés.

Face à ces inégalités grandissantes, l'État a dû augmenter sa dette publique, et créer des systèmes financiers pour que les dépenses n'apparaissent pas dans le budget. L'État cherche aussi à faire payer à d'autres organismes sa politique. C'est le cas de l'habitation avec l'achat des logements non-vendus lors de la crise de l'immobilier en 2008-2009 dans le neuf par les offices HLM⁹⁷⁷. L'État structure souvent des budgets extraordinaires pour boucler le sien. Cette pratique est une « *orthodoxie apparente, car il était très fréquent de voir le gouvernement glisser dans le budget extraordinaire des excédents de dépenses du budget ordinaire pour assurer la présentation de ce dernier en équilibre. La recherche d'une plus grande sincérité a conduit à revenir à l'unité du budget* »⁹⁷⁸. Cette pratique courante dévoile assez bien qu'il semble difficile de prendre la mesure de l'ensemble du budget d'un État ; ce dernier ne s'arrête pas aux portefeuilles ministériels.

Le budget étatique n'a fait que prendre du volume. Cela se constate surtout par le fait qu'en 1788, il fallait en moyenne 18 jours par an de travail à un ouvrier pour payer ses impôts, deux cent ans plus tard, il faut travailler cent cinquante jours⁹⁷⁹. La sphère d'intervention de l'État grandit et coûte de plus en plus cher. Cette impression onéreuse de l'État se renforce d'autant plus qu'avant le service public, nourri du principe de solidarité, rendait visible le résultat des cotisations. Seulement, avec l'application des lois du marché, le citoyen paie toujours et le service n'a plus la même qualité. En conséquence, il se développe un sentiment d'usurpation de l'espace public. Les citoyens ne comprennent pas pourquoi le service baisse dans sa qualité alors qu'ils paient toujours d'avantage.

Finalement, l'objectif du rapport Guichard écrit en 1976 reste d'actualité sous nombreux aspects, et notamment lorsqu'il a pour objectif de « *redéfinir le rôle de l'État, à proposer un nouveau partage des compétences, un projet de modernisation des finances et de la fiscalité*

⁹⁷⁷ Voir note 388, MENTRÉ Paul, *La crise financière, op.cit.*, p. 436.

⁹⁷⁸ COLLY François, « Les emprunts de l'État et la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances », pp. 365-376, in Hertzog Robert (sous la direction de), *La dette publique en France*, Paris, Économica, 1990, p. 369.

⁹⁷⁹ « Quand on pense que le maçon parisien travaillait à la veille de la Révolution, dix-huit jours par an pour payer tous ses impôts, alors qu'il doit travailler aujourd'hui plus de cent cinquante jours pour satisfaire à toutes les cotisations et impositions (en 1986) », MARTINEZ Jean-Claude, *1789-1989, la Révolution fiscale à refaire*, ouvrage collectif, Paris, LITEC, 1986, p. 6.

locale, et à préciser les voies et les moyens d'une gestion locale « moderne et responsable » »⁹⁸⁰. Une question d'actualité se pose et qui fait automatiquement référence à l'histoire : faut-il désobéir⁹⁸¹ pour manifester son désaccord ? Car, jusqu'à maintenant, les Français ont manifesté leur désapprobation par des votes (« non » à la Constitution européenne) ou par des manifestations. Aucun mouvement n'a été plus loin, même si des actes de désobéissances civiques avec les OGM ont été manifestés par quelques groupes. Pourtant, face à un État qui devient de plus en plus universel⁹⁸² dans sa gestion, la singularité de la France semble être pourtant demandée par les citoyens. La fiscalité vue comme l'intervention de l'État fait à nouveau son apparition dans le débat médiatique, avec l'espoir que la fiscalité puisse changer le monde.

B / La croyance du changement par la fiscalité

De la taxe Tobin à la taxe sur les cigarettes, la fiscalité a toujours eu pour réputation de pouvoir faire changer les comportements. La théorie de la fiscalité compétitive alimente cette croyance puisqu'elle a pour objectif de favoriser la compétitivité d'une entreprise.

Les différentes réformes fiscales arrivent souvent après des crises, révoltes ou révolutions. En ce sens, le thème de la réforme fiscale est « souvent présenté comme un moyen de transformation plus ou moins radicale de la société et de l'économie dont les blocages et les tensions s'expliquent à partir des dysfonctionnements du système fiscal et des conséquences politiques et sociales qui en découlent »⁹⁸³. Il y a réforme fiscale quand il

⁹⁸⁰ OHNET Jean-Marc, *Histoire de la décentralisation*, op.cit., p.160.

⁹⁸¹ « Il convient d'insister en conclusion de ce développement sur le caractère subjectif de ce concept de conscience. C'est à partir d'une appréciation personnelle, intime, fondée sur sa conception de l'honneur, de la loi divine, de la justice, des droits de l'Homme...que l'on pourra affirmer que tel pouvoir est illégitime, que telle loi est archaïque, injuste, immorale ou que tel ordre, est inacceptable avec pour conséquence, la désobéissance. Et c'est tout aussi subjectivement que l'on pourra porter un jugement de valeur, approuver ou désapprouver les comportements de ceux qui se sont mis volontairement hors la loi », MAESTRE Jean-Claude, « Le devoir d'obéissance : quelles limites », pp. 133-153, in Favoreu Louis, Hertzog Robert, et Roux André (sous la direction de), *Construction et finances publiques, études en l'honneur de Loïc Philip*, Paris, Economica, 2005, p. 148.

⁹⁸² « Quand la société se désagrège, les trois groupes entre lesquels elle se divise donnent lieu chacun à une institution. La minorité s'efforce de conserver son pouvoir menacé en rassemblant les nations en lutte dans un État Universel. J'emploie cette expression parce que ces régimes, bien qu'ils ne soient pas universels au sens propre, englobant tous les domaines d'une seule civilisation (...) tout en restant locaux et éphémères, les États universels de l'histoire se présentent comme l'ébauche d'un régime dans lequel l'humanité trouvera l'unité politique », TOYNBEE Arnold, *L'histoire*, Paris, Payot & Rivages, 1996, p. 363.

⁹⁸³ GEFROY Jean-Baptiste, *Les grands problèmes fiscaux*, op.cit., p. 489

y a mutation de la société, c'est la raison pour laquelle il se constate une inertie puissante⁹⁸⁴ de la fiscalité. Elle résulte d'un rapport de force, d'où pourquoi elle ne peut muter que lorsque change ce rapport et que s'enclenchent des réformes politiques.

Il n'y a pas de système fiscal juste ou qui change le monde, il y a un monde qui change avec son système fiscal, c'est un tout.

Pourtant, cette croyance que la fiscalité change le monde reste forte. Elle se retrouve dans la presque totalité des programmes politiques. À ce titre, des taxes au niveau mondial sont de plus en plus demandées par les associations et les ONG. Mais, y a-t-il une place pour la fiscalité mondiale ? En effet, en l'état actuel, les États imaginent créer une fiscalité mondiale pour financer le développement durable, faisant écho à la soi-disant préoccupation populaire pour ce sujet. Les États, sous la pression des ONG, élaboreraient une réforme fiscale mondiale qui devrait amener un fonctionnement décentralisé du pouvoir en coopération avec les associations et les ONG. Or, il est exemplaire de voir que toutes ces idées se développent sous des thématiques dites populaires, mais sans la population.

De là, la contestation aux différents sommets de l'OMC⁹⁸⁵ reste importante. Certainement, cela reflète l'opposition entre les « *pour* » et les « *contre* » une économie de marché, mais révèle surtout que d'un côté comme de l'autre, il y a une prise de conscience sur la mutation démocratique et la demande de décentralisation du pouvoir. En effet, l'une des premières réformes formulées, demeure la réforme fiscale. Pour autant, « *l'instauration d'une fiscalité mondiale ne saurait être discutée sérieusement sans un effort important d'instruction et d'identification des questions posées* »⁹⁸⁶. Elle demeure pour l'instant qu'une idée. Car, il y a le risque qu'au final, les changements annoncés ne produisent que de l'inertie au niveau de la population, comme le raconte déjà à son époque sur des sujets similaires, Fernand Braudel :

⁹⁸⁴ « Du point de vue politique, les actions par voie fiscale sont encore plus difficiles à entreprendre, en régime démocratique, que d'autres actions interventionnistes. La compétition exclusive des assemblées élues, pour les lois d'impôt, impose tout d'abord des délais souvent incompatibles avec le rythme d'évolution des événements », LAURÉ Maurice, *Taxe sur la valeur ajoutée*, Paris, Librairie du recueil Sirey, 1953, p. 7.

⁹⁸⁵ OMC : Organisation Mondiale du Commerce.

⁹⁸⁶ GIORDANO Thierry, « Fiscalité mondiale et financement du développement durable », 8 novembre 2002, <http://www.iddri.org>

(...) Jadis, tu travaillais pour le seigneur. Avant-hier, tu travaillais pour le propriétaire. Hier et aujourd'hui, tu travailles pour l'État et les banques. « *Pour ceux des banques, continue Claude Courchay, ça marche. Ils ouvrent des bureaux partout... Plus ça change, plus c'est pareil. La terre n'a jamais rapporté à ceux qui la travaillent* ». Tout n'est peut-être pas nouveau dans la France nouvelle d'aujourd'hui.⁹⁸⁷

Ce constat se vérifie avec la fiscalité de l'environnement. En effet, l'objectif de la fiscalité de l'environnement devrait être « *moins de se procurer des recettes que d'infléchir des comportements* »⁹⁸⁸. Les écotaxes se définissent comme l'inverse du principe de la neutralité fiscale⁹⁸⁹ puisque la fiscalité sur l'environnement doit être visible et ressentie par celui qui la paie. L'objectif demeure d'avoir une influence sur le comportement des contribuables et des entreprises. La rentabilité fiscale basée sur les écotaxes ne peut donc pas être une base fiscale stable et fiable.

Ainsi, ces taxes seraient « *à finalité incitative* »⁹⁹⁰, et « *visent à donner aux acteurs un signal de long terme sur les coûts environnementaux. Leur produit n'est pour l'essentiel pas réaffecté. Pour autant, c'est l'optimisation de la politique environnementale qui est recherchée, et non le rendement fiscal* »⁹⁹¹. Il y a donc un jeu de dupes qui s'installe entre les autorités et les contribuables. En effet, dans la mesure où les anciennes raisons de fiscaliser deviennent obsolètes que doit faire l'État pour adapter la fiscalité sans perdre la main ? Ce jeu de dupes semble d'autant plus dommageable que l'environnement devient un axe de développement sociétal et économique de premier plan. Créer une fiscalité qui prend en compte la nature devient essentielle pour l'équilibre et les enjeux de la planète, dans la mesure où les forums environnementaux depuis 1992 avec Rio, ont montré l'urgence de modifier les comportements économiques⁹⁹². Le risque demeure qu'à force d'utiliser la

⁹⁸⁷ BRAUDEL Fernand, *L'identité de la France*, Paris, Flammarion, 1990, p. 1082.

⁹⁸⁸ BELTRAME Pierre, « La fiscalité environnementale est-elle au service de la propriété privée ? pp. 267-274, in Falque Max et Massenet Michel, *Droit de propriété et environnement*, Paris, Dalloz, 1997, p. 272.

⁹⁸⁹ La neutralité fiscale doit faire en sorte que la fiscalité soit la plus indolore pour le contribuable.

⁹⁹⁰ BUREAU Dominique et HOURCADE Jean-Charles, « Les dividendes économiques d'une réforme fiscale écologique », pp. 41-82, in Bureau Dominique, Godard Olivier, Hourcade Jean-Charles, Henry Claude, Lipietz Alain (rapport), *Fiscalité de l'environnement*, Paris, La documentation française, 1998, p. 45.

⁹⁹¹ *Ibid.*, p. 45.

⁹⁹² Mais les faits sont longs à venir : « À la conférence de Montréal [28 nov. /9 déc. 2005], les pays liés par le protocole de Kyoto [sur la réduction des gaz à effet de serre] ne sont pas parvenus à s'entendre sur un plan de négociation pour un nouvel ensemble d'objectifs et de calendriers pour l'après 2012. Sous pression des pays éprouvant déjà des difficultés pour atteindre les objectifs de Kyoto, l'accord

fiscalité sur l'environnement à mauvais escient, sur des bases biaisées, cette fiscalité sera rejetée par les populations ; et à travers elle, ce sera l'ensemble des enjeux de demain sur l'environnement qui sera rejeté. La fiscalité sur l'environnement devrait s'ajouter aux autres impôts pour que cette nouvelle imposition ne crée pas de nouvelles poches de pauvreté et d'inégalité. L'imposition environnementale n'a pas pour enjeu d'être indépendante, mais d'intégrer les préoccupations environnementales à l'ensemble du système fiscal.

En résumé, la fiscalité environnementale se perçoit non comme une mutation de la fiscalité, mais comme un prétexte à augmenter les impôts. Pourtant, « *la taxe environnementale devrait (...) entraîner un changement dans la spécialisation d'un pays au profit d'industrie et de services non-polluants : information, finance, tourisme, etc.* »⁹⁹³ ; or ces mutations de l'économie existaient bien avant l'arrivée des écotaxes. Ces dernières n'ont pas changé l'économie car, c'est l'économie qui les a générées. En effet, le seul mode de changement connu en fiscalité, reste le mode politique. Il provient dans les démocraties de l'urne. En revanche, les citoyens descendent dans la rue lorsque leur expression semble bloquée par un manque d'offres politiques ou la mise en place de choix insatisfaisants.

C / L'expression de la rue inévitable

Le 7 mars 2006, des foules immenses, plus nombreuses qu'en mai 68, marchent dans les rues des villes de France. Le pouvoir semble sourd à leurs revendications, et il faut une mobilisation jamais vue en France pour que le premier Ministre Dominique De Villepin assouplisse son projet de CPE (Contrat première embauche), un premier contrat de travail avec une période d'essai de deux ans. Le projet, totalement dévalorisé par le nombre de manifestations et de manifestants⁹⁹⁴, apparaît comme l'exemple moderne d'une population

final, vague et général, ne mentionne aucune échéance, mais vise l'avènement des travaux « dès que possible » », FURFARI Samuele, *Le monde et l'énergie, enjeux géopolitiques, 1 – les clefs pour comprendre*, Paris, éditions Technip, 2007, p. 124 ; la conférence de Copenhague (7 au 18 décembre 2009) fut aussi un échec.

⁹⁹³ SAINT-PAUL Gilles, « Fiscalité environnementale et compétitivité », pp.113-118, in Bureau Dominique et Mougeot Michel (rapport), *Politiques environnementales et compétitivité*, Paris, La documentation française, 2004, p. 118.

⁹⁹⁴ « Dans une déclaration commune lue au sortir de leur réunion, les organisations signataires notent que « *les manifestations du 7 mars marquées par un grand succès constituent une montée en puissance dans la mobilisation et les actions engagées, tant chez les salariés que chez les étudiants et les lycéens pour le retrait du CPE* » », « *CPE : manifestation nationale le 18 mars* », le 9 mars 2006, in <http://lci-tfi.fr> ; il sera compté jusqu'à 4 millions de manifestants.

opposée à un projet que l'exécutif impose de force. L'urne électorale ne pouvant pas être entendue, seule la rue peut être l'écho du refus. Mais le pouvoir, resté sourd à cette rue, applique la théorie suivant laquelle « *la rue doit s'exprimer mais ce n'est pas la rue qui gouverne* »⁹⁹⁵.

Cette opposition entre la rue et l'urne manifeste la différence entre la démocratie représentative et la démocratie participative. Dans la première, les populations ne s'expriment qu'au temps des élections, dans la seconde les citoyens s'expriment constamment et légalement dans un processus de délibération. Les blocages actuels des institutions font que certains chercheurs se demandent si le temps d'une nouvelle révolution⁹⁹⁶ approche ? Pour l'instant, les manifestations n'ont pas été révolutionnaires, simplement massives. La Révolution française possédait trois points incontournables : le peuple avait faim, la montée d'une classe sociale et une nouvelle philosophie politique. De la sorte, si la panne des urnes persiste jusqu'où peut aller la rue ?

Cette ambiance générale de malaise social se répercute bien évidemment sur la fiscalité. L'impression - pas toujours fausse - de ne pas avoir le retour des impôts donnés⁹⁹⁷. En effet, il y a un lien très étroit entre la liberté et l'impôt. « *Pour le contribuable-citoyen, l'impôt est avant tout perçu comme une restriction de sa liberté, de ses possibilités matérielles* »⁹⁹⁸. Cette impression de vol de la liberté a des répercussions importantes dans la gestion administrative au quotidien. Bien sûr, cela fait longtemps qu'il n'y a pas eu de révoltes fiscales, mais cela ne signifie pas que cette revendication ne fait pas partie des propositions syndicales et politiques. Le débat fiscal, confisqué par des spécialistes⁹⁹⁹, devient compliqué, tortueux et alambiqué. Le citoyen se pose toujours la question de savoir : combien va-t-il

⁹⁹⁵ Phrase attribuée à un ex-premier ministre Jean-Pierre Raffarin, alors qu'il était premier ministre, sur les manifestations en 2005.

⁹⁹⁶ « Le temps des saintes révoltes n'est peut-être pas loin de pointer. On peut l'appeler révolution ou plus modestement reconstruction, c'est en tout cas le temps des compagnons qui revient. Des bâtisseurs. De ceux des cathédrales qui faisaient du beau et du grand, comme d'autres dorénavant vivent d'étriqué et de petit, seulement préoccupés de leurs droits acquis », MARTINEZ Jean-Claude, *La révolution fiscale, op.cit.*, p. 338.

⁹⁹⁷ Dans une étude allemande des années 70, il y avait déjà cette conclusion : « Donc seuls les fonctionnaires sont en majorité convaincus de profiter de leurs impôts d'une manière ou d'une autre ; toutes les autres catégories, et en particulier les travailleurs indépendants, penchent vers l'avis que l'État ne leur offre pas de contrepartie correspondant à leur impôt », SCHMÖLDERS Günter, *Psychologie des finances et de l'impôt*, traduit de l'allemand par Khairallah Gisela, Paris, PUF, 1973, p. 95.

⁹⁹⁸ GEFROY Jean-Baptiste, *Les grands problèmes fiscaux, op.cit.*, p. 31.

⁹⁹⁹ « (...) l'État moderne – dans tous les pays avancés – est devenu une formidable machine, dont la maîtrise est moins le fait des élus du peuple que des techniciens, des spécialistes, des experts », WINOCK Michel, *La France politique XIX-XX^e siècle*, Paris, Points Histoire, Seuil, 1999, p. 218.

payer ? À force d'être complexifiée, la logique citoyenne devient binaire : payer ou ne pas payer. L'envie d'être exonérés, de tout temps forte, semble une préoccupation permanente pour les riches¹⁰⁰⁰. Pourtant, la décentralisation territoriale a été pensée pour rapprocher le citoyen des élus. Elle devait être l'expression de l'urne. Or, une cassure s'est opérée entre l'élu et le citoyen. Il y a une sorte de monopole des partis politiques¹⁰⁰¹ que la population ressent de plus en plus, notamment à travers l'expression « *on prend les mêmes et on recommence* ».

Aujourd'hui, le financement de la sphère politique se focalise autour de deux pôles : les élections législatives et les formations politiques. Il faut pour cela se plonger dans l'organisation d'une élection législative pour bien comprendre les mécanismes qui restent en jeu. En effet, pour faire face au financement occulte de la politique et répondre aux affaires qui se sont multipliées dans ce domaine, le Parlement modifie le financement des partis politiques. Pour cela, il a été créé un système pour redistribuer les financements d'une élection suivant le résultat de celle-ci¹⁰⁰².

Pour organiser le financement du monde politique, les députés ont choisi l'élection législative en référence. Les résultats de cette dernière déterminent le temps d'antenne et les financements qu'alloue l'État aux partis. Pour cela, il faut que le candidat, lors de son inscription, se rattache à un parti ou un groupement politique qui est capable de présenter 50 candidats dans 50 circonscriptions différentes et qui fait dans chacune d'elles plus de 1%. Si le candidat n'est rattaché à aucun groupement, il ne reçoit aucun fonds prévu pour le financement des partis politiques et n'a pas de temps d'antenne attribué. Le parti politique prime donc sur le citoyen.

¹⁰⁰⁰ Les sites, les revues et les quotidiens sur cette question sont publiés en très grand nombre plus ou moins sérieux, des sites existent comme par exemple : <http://vos-impôts.fr>; ou encore nous trouvons une liste complète de sites sur la revue *L'express* : <http://express.fr> dans la rubrique « Payer moins d'impôt » ; ou pour finir des discussions entre particuliers comme celui du journal *Les Echos* sur : <http://lesechos.fr>

¹⁰⁰¹ Monopole voulu d'ailleurs par la Constitution à l'article 4 de la V^e République : « Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie. Ils contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au dernier alinéa de l'article 3 dans les conditions déterminées par la loi »

¹⁰⁰² Voir les lois : du 11 mars 1988 (financement proportionnel au nombre de Parlementaires); du 15 janvier 1990 (plafonnement des dons); du 29 janvier 1993 (présenter au moins des candidats dans 50 départements); du 19 janvier 1995 (interdiction des dons de personnes morales); du 6 juin 2000 (loi sur la parité); du 11 avril 2003 (faire au moins 1% dans 50 départements).

Face aux différentes affaires judiciaires¹⁰⁰³, l'État institue un mandataire financier (ou des associations de financement électoral). L'administration en charge de cette question s'appelle la Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques (CNCCFP)¹⁰⁰⁴. Ainsi, les buffets, les banquets, les réunions et les visites doivent être planifiés, dans la mesure où durant la campagne, il devient impossible de changer une date ou un lieu, même si un candidat qui aurait du succès, aurait besoin au dernier instant d'une nouvelle salle pour cause de sécurité. Cette dernière règle ne s'applique pas pour les élections cantonales. Néanmoins, la plupart des salles sont gérées par les municipalités qui ne facilitent pas toujours suivant les communes, leur accès aux listes de citoyens dissidents. Le fairplay est de rigueur entre les formations politiques, dans la mesure où les recours préfectoraux sont systématiques. Seulement, pour un groupe de citoyens, tout peut devenir très compliqué.

Devenir mandataire financier, ou gérer l'association de financement, demande certaines connaissances qu'un citoyen non habitué au monde politique aura du mal à tenir. Il faut savoir qu'une erreur dans le compte de campagne peut entraîner la nullité de la victoire du candidat. De plus, les dépenses plafonnées ainsi que les dons, se distinguent de l'aide des partis au candidat, par contre, sans aucune limite ainsi que l'argent que ce dernier peut récolter¹⁰⁰⁵. Un compte de campagne doit être solvable ou bénéficiaire. Le surplus engrangé doit aller au choix : à un parti politique, à une association reconnue d'utilité publique ou à une fondation.

Il faut rajouter qu'il y a toujours deux campagnes dans une élection : une officielle et une autre non-officielle¹⁰⁰⁶. La première permet d'avoir le jour du vote des bulletins de vote et

¹⁰⁰³ À titre d'illustration et d'objectivité, il est possible de citer la condamnation d'Alain Juppé le 30 janvier 2004 par le tribunal correctionnel de Nanterre dans l'affaire des emplois fictifs de la mairie de Paris (RPR) ; ou encore la condamnation d'Henri Emmanuelli, condamné ès qualité pour complicité de trafic d'influence le 16 décembre 1997, il sera néanmoins relaxé dans l'affaire Destrade, financement illégal du Parti Socialiste.

¹⁰⁰⁴ Le site du CNCCFP (commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques) www.cnccfp.fr, ou voir *Mémento à l'usage des mandataires financiers et des associations de financement électoral*, Paris, La documentation française, 2004.

¹⁰⁰⁵ « Pour contourner les limitations, les partis ont créé de nombreux « partis satellites ». De 22 en 1990, leur nombre est passé à 255 en 2004 selon la CNCCFP. Rien n'empêche ces petits partis de reverser ce qu'ils touchent à un grand parti. L'UMP a ainsi bénéficié de 25 520 euros de la formation Boutin », DUPOTAIL Judith, « Le financement des partis politiques : ce que dit la loi », 07 juillet 2010, *Le Monde*, <http://lemonde.fr>.

¹⁰⁰⁶ La rubrique « 6237 – Publication, impressions – hors dépenses de la campagne officielle (art. R.39 [code électoral]) : Cette rubrique vise l'impression et l'édition des publications (livres, tracts, journaux, brochures, bilans de mandat des élus sortant, etc.), l'achat d'espaces rédactionnels ou

recevoir les enveloppes avec les prospectus des candidats (le candidat doit y respecter des normes). La campagne officielle est limitée. Par contre, la campagne non-officielle ne se borne qu'à hauteur des plafonds calculés de dépenses suivant le nombre d'habitants de la circonscription. Un budget d'un candidat, souhaitant une victoire, se situe pour la législative en 2002 entre 25 000 euros pour les plus petits budgets et 60 000 euros pour les plus importants. Une campagne est une véritable entreprise momentanée. Le candidat n'est remboursé que dans des limites fixées que s'il réalise un certain pourcentage à l'élection (souvent fixé à 5% des suffrages). Le mécanisme électoral et le financement des partis politiques se construisent par le centre. Dans ce cas, il paraît normal que le pouvoir hésite toujours entre une décentralisation obéissante et une décentralisation démocratique et locale.

Cette impuissance résiduelle de décentralisation hésitant entre « *démocratisation administrative* » (J.C Thoenig) et démocratie représentative, à répondre à des enjeux sociologiques aussi importants (en dépit d'innombrables initiatives dans tous les domaines) tient donc bien, *in fine*, au-delà même des problèmes de découpage et d'organisation institutionnelle de l'espace, aux ambiguïtés d'une imbrication croissante entre réalité sociales et territoriales – comme s'il devenait de plus en plus difficile, dans un système où l'État s'est « *diffusé* » dans la complexité territoriale, et où les politiques publiques locales n'échappent pas au tropisme centralisateur, de passer du « *territoire - ressource* » au territoire politique, lieu de « *production symbolique* » et de démocratie.¹⁰⁰⁷

Le système français met côte à côte trois élections pour élire les dirigeants territoriaux. Il se situe dans l'impossibilité de pouvoir établir des hiérarchies ou des priorités entre les instances dirigeantes locales¹⁰⁰⁸. Cela n'aurait aucune importance si le débat de la décentralisation ne se focaliserait pas sur la répartition des compétences et, par voie de conséquence, de la subsidiarité. Car, il y a dans la décentralisation une confirmation des pouvoirs de l'État et une critique de la démocratie représentative¹⁰⁰⁹. En effet, la

publicitaires », *Notice d'information pratique pour remplir le compte de campagne*, CNCCFP, édition 2010, p. 17.

¹⁰⁰⁷ OHNET Jean-Pierre, *Histoire de la décentralisation*, *op.cit.*, p. 335.

¹⁰⁰⁸ « La coexistence de trois échelons d'administration locale, si elle ne constitue pas une particularité française, se heurte en France, où les collectivités sont dotées d'une compétence générale et ne sont pas hiérarchisées, à un ensemble de difficultés spécifiques qui tiennent à la fois à l'uniformité des régimes juridiques des différents niveaux d'administrations locales et à l'extrême inégalité géographique, démographique et économique existant entre des collectivités de même niveau », *Ibid.*, p. 245.

¹⁰⁰⁹ Certains auteurs ont pu développer cette thèse de la décentralisation comme critique de la démocratie : « La décentralisation est porteuse d'une critique de la démocratie mais propose d'agir indirectement par le renforcement des collectivités locales et de leurs administrations. La réforme du statut célèbre la modernité des règles bureaucratiques historiques de la fonction publique française. Cette « non-problématisation » est confirmée par le troisième répertoire de réforme de la période

décentralisation actuelle ne favorise pas la participation du citoyen à la délibération et laisse son territoire à la logique économique¹⁰¹⁰.

Cette impasse montre qu'il y a deux décentralisations : la *décentralisation territoriale*, c'est-à-dire l'organisation de centres locaux et la *décentralisation politique*, c'est-à-dire le partage de la décision politique avec les citoyens. Cette dernière appelle de fait une mutation démocratique qui note le passage d'une République avec une « *organisation (...) décentralisée* »¹⁰¹¹ à une République avec un « *État décentralisé* », c'est-à-dire des autorités qui acceptent que le citoyen soit égal à l'élu¹⁰¹².

Paragraphe 2 - La remise en cause d'un système politique

Il n'y a pas de démocratie sans les élus. Leurs actions, tour à tour félicitées et critiquées, face aux bouleversements politiques et sociaux de la fin du XX^e siècle et du tout début du XXI^e, leur demandent de trouver une place dans un monde qui fait la part de plus en plus grande à la sphère privée. Un fossé se creuse entre les grands élus et les petits élus, les premiers souvent soucieux de leur carrière, et les seconds de plus en plus assimilés à des agents contractualisés des collectivités territoriales dans lesquelles ils exercent leur mandat. Face à l'ensemble de ces mutations, les citoyens ont souvent l'impression d'être orphelin de

1981-1984, porté par une autre organisation ministérielle, la Direction du Budget. De fait, les textes sur la décentralisation et le statut sont discutés et votés de 1982 à 1984 alors que se met en place une politique de rigueur qui va affecter l'administration. Le tournant de la politique économique du gouvernement Mauroy se produit en trois étapes : juin 1982 (2^{ème} dévaluation), mars 1983 (3^{ème} dévaluation et politique de rigueur) et juillet 1984 (changement de premier [ministre] et reconnaissance publique d'un changement de politique économique) », BEZES Philippe, *Réinventer l'État, les réformateurs de l'administration française (1962-2008)*, coll. Le lien social, 2009, Paris, PUF, p. 230.

¹⁰¹⁰ Nous citons le témoignage du coordinateur national du programme Natura 2000 critiquant la méthode de sacrifice du littoral à la seule économie touristique : « La méthode est simple : - on préempte, on rachète on exproprie ; - on vide les zones des autochtones et des usagers qui les occupent ; - on y accueille le public, parké dans des chemins ou couloirs pour l'observation de la nature, si possible moyennant finance », CREPIEUX Didier, « Le conservatoire du littoral est-il « confiscatoire » ? », pp. 343-345, in Falque Max et Lamotte Henri, *Droit de propriété, économie et environnement : le littoral* ; IV^e conférence internationale, Aix-en-Provence, Université d'Aix-Marseille, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 343.

¹⁰¹¹ Article 1^{er} la Constitution de la V^e République.

¹⁰¹² « Le citoyen, c'est l'homme doué par nature d'une liberté, et appelé à participer à l'exercice du pouvoir politique dans l'exacte mesure où il se comporte comme le serviteur exclusif de cette liberté. Or ce statut de citoyen que les gouvernés ont réussi à imposer au pouvoir politique ne semble pas encore tout à fait acquis dans leur relation avec le service public », Froment Jean-Charles et Sayah Jamil, « Introduction », pp. 9-19, in Froment Jean-Charles et Sayah Jamil, *Le service public local, des impératifs de la modernisation aux exigences de la démocratie*, Grenoble, Presse Universitaire de Grenoble, 1998, p.16.

leur État. Une profonde mutation essaie de se mettre en place en procédant au passage de l'État providence qu'il a tenté d'être vers l'État régulateur qu'il peut devenir. Avant cette mutation, l'élu semble perdu dans une logique politique qui oscille de la centralisation à la décentralisation (A), il en va de même des citoyens (B). Tout cela remet en cause les fondements de l'État (C).

A / Un élu perdu

Il y a dans la raison fiscale d'un État décentralisé, le croisement de deux chemins : l'un qui concerne l'économie, la politique et la fiscalité, et l'autre qui concerne l'État, sa mutation et son avenir. Or comment parler de l'avenir d'un État démocratique sans aborder la question de l'élu ? En effet, sous un même intitulé « élu » se cache une multitude de réalités qui va du député au conseiller municipal d'un village de moins de 3000 habitants. Cette fonction importante participe à la conception de la fiscalité. Le Parlement vote le consentement à l'impôt du peuple Français et approuve le budget du gouvernement.

Il a été vu la difficulté d'atteindre une fonction électorale pour un citoyen et comment élu et citoyen forment deux mondes séparés. Dans le monde des élus, il y a sans nul doute le monde des grands élus et celui des petits, différents dans leurs enjeux et dans leurs plans de carrière. Les députés cherchent à faire évoluer le statut de l'élu, comme la *Commission pour l'avenir de la décentralisation*, présidé par Pierre Mauroy, ancien-premier ministre de la V^e République, dans un rapport remis le 17 octobre 2000, qui « *préconisait pour l'élu local un statut d'agent civique territorial rémunéré en tant que salarié de la collectivité. (...) il faut souligner que, pour les élus qui renoncent à la retenue à la source, les indemnités sont imposées au même titre que les traitements et salaires* »¹⁰¹³. L'Assemblée nationale prend acte de la réalité et propose un statut « *salarié* » aux élus. Ils deviendraient de ce fait des « *salariés contractuels élus* ». Cette conception fait glisser la démocratie vers une lente professionnalisation de ses représentants. Il y aurait donc deux mondes bien séparés : celui des élus-agents civiques et celui des citoyens. L'élu deviendrait donc une catégorie des employés locaux¹⁰¹⁴ dont l'entretien d'embauche se déroulerait face aux électeurs. Est-ce

¹⁰¹³ FERSTENBERT Jacques, PRIET François et QUILICHINI Paule, *Droit des collectivités*, op.cit., p.265.

¹⁰¹⁴ Il apparaît maintenant l'idée de congés pour les élus : « Le statut de l'élu a été également amélioré par la loi du 27 février 2002 qui prévoit différents moyens, financiers ou électoraux, tels que le « *congé préélectoral* », ou le relèvement du barème du crédit d'heures », VERPEAUX Michel, *Droit des collectivités*, op.cit., p. 34.

que cela signifie qu'à terme l'élu peut être licencié ? Ou reste-t-il sous une mesure de suspension de ses fonctions¹⁰¹⁵ ? Le rapprochement entre l'élu et le salarié confirme aussi l'idée que les collectivités territoriales tendent à devenir une administration déconcentrée.

Ce rapprochement de l'élu local et du salarié ne va pas sans ambiguïté, voire quelques confusions de rôle entre l'élu et le fonctionnaire. Ce dernier, base stable d'une collectivité territoriale, est soumis à des règles liées à la fonction qu'il occupe, et dont certaines d'entre elles demeurent incompatibles avec la fonction même d'élu. Ainsi, un fonctionnaire a « l'obligation d'obéissance, qui est d'ailleurs imposée « à tout agent public » »¹⁰¹⁶. Celle-ci s'énonce « en ce qui concerne les fonctionnaires, à l'article 28 de la loi du 13 juillet 1983 qui dispose que le fonctionnaire « doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public » »¹⁰¹⁷. Cela impose de fait une hiérarchie à respecter dans l'administration¹⁰¹⁸. Il y a aussi une hiérarchie chez les élus, mais elle se lie à leur engagement politique ou à la fonction électorale occupée. Car, en plus de l'obligation d'obéissance et le respect de la hiérarchie, il y a, chez les fonctionnaires, l'obligation de réserve et de neutralité politique. Il serait mal venu qu'un maire d'une couleur politique ne puisse pas travailler avec les employés qui voteraient pour la couleur politique opposée. « Le principe s'explique par le fait que les membres de la fonction publique sont au service de l'intérêt général. Ce qui entraîne certaines conséquences, [comme] (...), la neutralité politique [qui] s'impose dans la relation entre gouvernants et fonctionnaires »¹⁰¹⁹. Néanmoins, il faut reconnaître que l'obligation de réserve ne s'applique pas toujours. Ainsi, « on peut considérer qu'une application stricte de l'obligation de réserve est susceptible de faire obstacle à l'exercice de certains mandats exercés par les agents publics »¹⁰²⁰, tel qu'un mandat syndical par exemple.

¹⁰¹⁵ « Les seuls maires et adjoints peuvent faire l'objet soit d'une mesure de suspension par arrêté ministériel motivé, pour une durée n'excédant pas un mois, soit d'une mesure de révocation qui ne peut être prise que par décret motivé délibéré en conseil des ministres », *Ibid.*, p. 655.

¹⁰¹⁶ MARILLIA Georges-Daniel, *Les obligations des fonctionnaires des trois fonctions publiques*, Paris, Berger – Levrault, 2008, p. 64.

¹⁰¹⁷ *Ibid.*, p. 64 ; il est possible de penser à des mandats syndicaux ou en santé publique et sécurité du travail, par exemple.

¹⁰¹⁸ « Le principe hiérarchique est une caractéristique de l'organisation administrative. Il se traduit par l'exercice d'une autorité qui suppose une structure pyramidale des tâches et des rapports de subordination entre ceux qui les accomplissent », BEN SALAH Tabuzi, *Droit de la fonction publique*, Paris, Armand Colin, 2003, p. 11.

¹⁰¹⁹ *Ibid.* p. 9.

¹⁰²⁰ MARILLIA Georges-Daniel, *Les obligations des fonctionnaires*, *op.cit.*, p. 221.

L'agent public doit être neutre politiquement. Il doit obéissance à ses supérieurs. Il a un devoir de réserve plus ou moins important suivant ses fonctions. Dans tous les cas, la fonction de salarié s'éloigne de la libre expression liée à l'élection et à la démocratie locale. La fonctionnarisation de l'élu se manifesterait, non pas en lui ôtant ses pouvoirs de représentant, mais en l'enfermant dans un statut de salarié, en le confortant à ne pas prendre de risque, en le contrôlant. La démocratie se transformerait de fait en une administration de spécialistes ou de personnes initiées à la chose publique ; en fait, est-ce que ce serait encore une démocratie ? En effet, sous quels critères un élu pourrait-il être titularisé dans sa fonction¹⁰²¹ ? Les élus de la République dériveraient vers une forme proche de l'Ancien Régime où les élus possédaient une représentation par charges et offices¹⁰²². Car, la question semble toujours la même pour le pouvoir : comment contrôler les finances, les impôts, les collectivités, les associations et les ONG, les salariés et les élus, ou encore les citoyens ? Cette obsession du contrôle demeure la première preuve d'un système électoral et démocratique qui se rigidifie. La seconde preuve se situe dans la crise générationnelle¹⁰²³ dont la part de retraités élus augmente largement¹⁰²⁴. En effet, il y a une grande difficulté de par la précarité à renouveler les élus¹⁰²⁵ autant locaux que syndicaux. Cela cache aussi une crise générationnelle plus profonde qui fait que l'élu d'aujourd'hui se perd au milieu de règlements de plus en plus complexes. Il cherche sa stabilité, mais elle rentre en contradiction avec la notion même d'élu démocratique. L'élu se perd dans une

¹⁰²¹ « La notion de titularisation est donc liée à la distinction entre grade et emploi. Ceci entraîne plusieurs conséquences. D'abord, dans la mesure où la titularisation intègre l'agent dans la fonction publique, elle est un acte définitif qui n'a pas besoin d'être renouvelé en cours de carrière », BEN SALAH Tabuzi, *Droit de la fonction publique, op.cit.*, p. 132.

¹⁰²² « Quels ont été ses prétendus représentants ? Des anoblis ou des privilégiés à terme. Ces faux députés n'ont pas même été l'ouvrage libre des peuples. Quelquefois aux États Généraux et presque partout dans les États provinciaux la représentation du peuple est regardée comme un droit de certaines charges et offices », SIEYÈS Emmanuel-Joseph, *Qu'est-ce que le Tiers état ?* (1789), pp. 115-188, in Sieyès Emmanuel-Joseph, *Écrits politiques, op.cit.*, p. 123.

¹⁰²³ « Les 25 dernières années, marquées par le ralentissement économique et le chômage de masse, nous ont confrontés à l'installation d'une fracture générationnelle d'autant plus difficile qu'elle est silencieuse et déniée. Ici comme ailleurs, les rapports sociaux les plus violents sont souvent ceux qui n'ont [pas] (...) [d'] expression visible. (...) 1- la répartition du pouvoir d'achat (...); 2 – le progrès de la structure socioprofessionnelle (...); 3 – l'effet de rémanence (...), 4 – la situation de la génération qui suit est plus difficile que celle des parents (...); 5 – risque inédit de dyssocialisation (...) le risque psychologique est celui de l'intériorisation d'un échec en apparence personnel, alors qu'il résulte d'un mouvement collectif peu visible (...); 6 – transmission de notre modèle social aux générations futures ; 7- la transmission, non pas patrimoniale mais d'une autre nature, politique celle-là », CHAUVEL Louis, *Le destin des générations, structure sociale et cohortes en France au XX^e siècle*, Paris, PUF, 2002, p. XIV et suivantes.

¹⁰²⁴ « La marche du vieillissement est saisissante : alors qu'il y avait, en 1976, 2,3 jeunes pour un vieux, cette proportion tomberait à 1,2, à peu près deux fois plus faible », DUMONT Gérard-François, avec la collaboration de CHAUNU Pierre, LEGRAND Jean et SAUVY Alfred, *La France ridée, les conditions du renouveau*, Paris, Hachette, 1986, p. 51.

¹⁰²⁵ « Les séniors sont déjà largement majoritaires parmi l'ensemble des élus. Le demeureront-ils sans basculer dans la gérontocratie ? Oui, vraisemblablement. Ce sont les dictatures et les régimes en bout de course qui ne savent pas conduire vers la sortie leurs dirigeants », ROCHEFORT Robert, *Vive le papy-boom*, Paris, Odile Jacob, 2004, p. 81.

fonction qui devient de moins en moins représentative des citoyens et de plus en plus représentative de l'appareil d'État.

Tout dans ce rapprochement tenterait à museler l'expression démocratique : les règlements deviennent du fait de l'intervention législative de plus en plus compliqués, le spécialiste remplace le débat démocratique entre les citoyens, les commissions techniques et autres réunions se tiennent aux heures de travail (donc les salariés en sont exclus), les dotations dans leur distribution tentent d'administrer et de diriger les collectivités locales, et l'élu doit avoir un statut et des conditions de travail proche (si ce n'est pas similaire) au salarié contractuel, voire fonctionnaire. Dans ce cadre, une réforme fiscale qui intégrerait la sphère citoyenne semble utopique, car vite détournée, elle intégrerait les *experts-citoyens* en commission comme l'expression des citoyens. L'État passerait alors à côté du renouvellement démocratique souhaité par la population.

B / Un citoyen à la recherche de cohérence démocratique

Face à la crise de la représentation démocratique¹⁰²⁶, les canaux de liens entre les élus et la population semblent se multiplier, mais s'ils permettent aux élus d'être informés, ils restent néanmoins loin d'être une représentation fiable et concrète¹⁰²⁷. En effet, que ce soient les forums sociaux sur internet et les blogs ou que ce soient les réunions publiques, aucun de ses nouveaux canaux de communication ne peuvent combler le déficit actuel de représentativité des lieux de décision. Ces nouveaux canaux ont plus été utilisés comme des moyens à organiser des campagnes politiques¹⁰²⁸ que pour le développement de la communication entre les élus et les citoyens. Ces moyens de communication deviennent un peu comme des incontournables du « *parfait homme politique* ». Néanmoins, nul ne peut

¹⁰²⁶ « Ce modèle dresse le constat des lacunes de la démocratie représentative, telle qu'elle est appliquée aujourd'hui. La démocratie se définit comme un modèle destiné au peuple pour lui permettre de se gérer. La micro représentativité offre les conditions de cette gestion et oblige à déposer la distance liée à la délégation », GARDÈRE Élisabeth et Jean-Pierre, *Démocratie participative et communication territoriale*, vers la micro responsabilité, Paris, l'Harmattan, 2008, p.227.

¹⁰²⁷ « Beaucoup avancent cependant qu'un nouveau canal de communication s'ouvrirait aussi entre les gouvernants et les gouvernés qui viendrait contrebalancer la professionnalisation croissante de la politique et la crise des anciennes médiations paritaires », BACQUÉ Marie- Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves, *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, Paris, édition La découverte, 2005, p. 32.

¹⁰²⁸ Il suffit de voir la déferlante Facebook depuis l'élection d'Obama à la présidence des États-Unis que l'ensemble de la classe politique française imite.

ignorer comment les NTIC (nouvelles techniques d'information et de communication) ont révolutionné le rapport à l'administration¹⁰²⁹. Il y a un double phénomène : entre d'un côté, un rapprochement spatial entre les élus et les citoyens, et d'un autre côté, une uniformisation dans les contacts qui entraîne un nouvel anonymat des citoyens.

Néanmoins, les mutations observables n'entament pas pour autant les bases d'une démocratie et la nouvelle définition de l'État mise à jour. En effet, les bases d'une démocratie se situent dans le lien de représentativité entre les élus et les citoyens, c'est-à-dire la mise en place d'un système fiable et juste. Aucune innovation technique ne peut garantir cette base démocratique dans la mesure où elle se fonde à travers les groupes et les associations. Elle doit pouvoir donner lieu à des espaces concrets de délibération. En effet, aucune population d'aucun territoire à l'intérieur de la nation ne peut avoir des droits différents ou autres. *« En tout état de cause, la population des collectivités territoriales, même des plus importantes, ne constitue pas un peuple distinct du peuple français, comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel à propos du peuple corse, même en tant que « composante du peuple français » (décision 91-290 DC du 9 mai 1991). L'indivisibilité du peuple est l'un des éléments du caractère unitaire de la République française »*¹⁰³⁰. La construction d'un État décentralisé n'a pas pour synonyme la dislocation territoriale. Au contraire, elle symbolise le renforcement des principes républicains d'unité et d'égalité.

Ce renforcement démocratique que caractérise le passage d'un État central avec une organisation décentralisée vers un État totalement décentralisé, doit pouvoir se constater fiscalement. En effet, actuellement un certain nombre de dysfonctionnements fiscaux peut être observé : *« 1 - l'hermétisme fiscal, 2 - l'insécurité fiscale, 3 – l'empilement des impôts, 4 – un système fiscal à l'origine de lourdeurs administratives difficilement justifiables, 5 – une exubérance législative et réglementaire, particulièrement marquée en matière de dépenses fiscales, 6 – une évaluation ex post insuffisante de la fiscalité »*¹⁰³¹. Pour le citoyen, il semble possible de rendre le système fiscal plus démocratique. Non pas que la démocratie le rende plus acceptable, mais dans la mesure où la démocratie renverse les rapports de forces

¹⁰²⁹ « Outre que l'administration a toujours pu entretenir avec les administrés des relations fondées sur un accord de volontés, cette relation plus « égalitaire » s'est considérablement développée avec la croissance de l'interventionnisme économique des pouvoirs publics dont on a pu se demander s'il n'allait conduire à l'émergence d'un droit administratif spécifique », ALBERTINI Jean-Benoît, *Contribution à une théorie*, op.cit., p. 187.

¹⁰³⁰ VERPEAUX Michel, *Droit des collectivités*, op.cit., p. 83.

¹⁰³¹ MESTRALLET Gérard, TALY Michel, SAMSON Julien, *La réforme de la gouvernance fiscale*, Paris, LGDJ, 2005, p. 79.

actuels qui sont à la défaveur des contribuables-citoyens, et rééquilibre les prélèvements fiscaux entre les différentes sources de richesse.

En effet, la nature de l'impôt du Moyen-âge jusqu'à nos jours apparaît constante, ses objectifs ne sont plus forcément la guerre, mais l'expression d'un rapport de forces sociales entre une population et des circuits économiques souvent immatériels. La difficulté de l'époque actuelle, c'est qu'à la différence de la Révolution française, les révolutionnaires chargent l'aristocratie de tous les maux. Aujourd'hui, les systèmes financiers publics comme privés s'entremêlent et inter-influencent. Une distinction par l'administration fiscale entre « *revenu* » et « *gain en capital* » a donc été opérée, « *« ce qui marque, implicitement, un rejet de la conception « absolue » de « l'enrichissement ».* Mais, la définition ménage tout de même la possibilité d'une imposition des plus-values, assimilables, cependant, à des gains en capital. (...) La situation est donc claire : les gains en capital ne sont pas, en principe, imposables, sauf disposition contraire de la loi¹⁰³². C'est bien un rapport de force entre « *citoyen* » et « *capital* » qui est en jeu. Pour rétablir une égalité entre les citoyens et le capital, il faudra que le citoyen impose lui-même le capital. Or, comment est possible une telle réforme tant que le capital domine l'État et que les citoyens ne peuvent pas siéger dans les assemblées décisionnelles?

C / Un État remis en cause

L'économie de marché a une place prépondérante dans le développement hexagonal. À l'image des privilégiés d'antan, le capital peut à la vue de tous, être favorisé et exonéré d'impôts alors même qu'il fait circuler beaucoup de richesses.

Mais ce phénomène n'est pas isolé, car le capital tient sa force d'un État soi-disant fragilisé. C'est bien parce que l'État est remis en cause¹⁰³³ dans ses fondements, que des

¹⁰³² PLAGNET Bernard, « La consécration par le droit fiscal de la définition économique du revenu ? » pp. 189-218, in Isaïa Henri et Spinoller Jacques, *Histoire du droit des finances publiques, les grandes étapes de l'évolution de la fiscalité d'État, textes à l'appui*, vol. II, Paris, Economica, 1987, p.204.

¹⁰³³ Le débat classique peut être traduit ainsi : « L'État nation est aujourd'hui en crise. Celle-ci est le résultat de deux phénomènes : l'affaiblissement de l'État comme agent régulateur et la crise idéologique de la nation comme formation sociale organisée par l'État », DIECKHOFF Alain, *La nation dans tous ses États, les identités nationales en mouvement*, Paris, Flammarion, 2000, p. 191.

groupes sociaux en profitent pour faire pencher le système de leur côté. Ces bouleversements, loin d'être inéluctables, restent connus.

Les bouleversements induits par ce qu'il est convenu d'appeler la « *mondialisation des échanges* », la construction de l'Union européenne, la progressive remise en cause du caractère unitaire des États et le déplacement des frontières entre finances publiques et finances privées par la « *publicisation* » des finances sociales, doivent conduire la doctrine juridique à s'interroger sur les modèles conceptuels afin de renouveler la « *théorie politique* » et construire une « *constitution financière extra-étatique* », selon l'expression du professeur Robert Hertzog.¹⁰³⁴

Pourtant, ce système financier qui souhaite être avantagé, au détriment de l'ensemble du corps social, a dû lors de la crise des *subprimes*, compter sur l'aide d'un État qu'il critiquait. Toutefois, c'est bien l'État qui, en lui accordant des faveurs fiscales, lui permettait de se développer. Si fiscalement certains placements (Obligations, actionnariat ...etc.) n'avaient pas été avantagés, ils ne se seraient pas développés comme ils le sont actuellement. En conséquence, si l'État est remis en cause par les instances européennes, par les collectivités territoriales, le capital ou les contribuables, cela ne relève pas, comme dans le débat classique, d'une opposition à l'État, mais bien parce qu'ils ne peuvent pas s'en passer. Ils ont tous eu la tentation de le supprimer, mais sa disparition se présente bien plus risquée et coûteuse que son maintien.

Le fait que l'État reste encore en fonction après tant de critiques et de remises en cause, laisse plus à penser finalement à sa solidité qu'à sa fragilité. Alors, il n'est peut-être pas éternel, mais pour l'instant, s'il n'avait pas été là et qu'il n'avait pas eu la possibilité de la dette publique, le système mondial s'effondrait. Jusqu'où cela peut-il tenir ? C'est bien la seule question qui possède sa réponse dans la transformation souhaitée de l'État. En effet, l'État moderne et démocratique devrait être l'émanation d'une administration au service d'une population. Seul le changement de discours dominant au sommet de l'État, et par conséquent des organismes internationaux, conduit vers l'égalité du monde citoyen et du monde politique. Cette égalité rééquilibrera des forces et la recherche de solutions équitables et durables pour les enjeux locaux comme internationaux.

¹⁰³⁴ PELLET Rémi, « La fin de l'universalité budgétaire », pp.515-527, in Favoreu Louis, Hertzog Robert, et Roux André (sous la direction de) *Construction et finances publiques, études en l'honneur de Loïc Philip*, Paris, Economica, 2005, p. 515-516.

La remise en cause de l'État et sa mutation future vers le partage de sa souveraineté, n'est pas le gouvernement direct du peuple. En effet, « *le gouvernement du peuple par le peuple étant devenu impossible dans les États modernes, compte tenu de leurs dimensions, la représentation doit être acceptée comme un mal nécessaire* »¹⁰³⁵. Sur quoi, François Robbe précise son propos : « *Mais cette vision minimaliste et réaliste de la démocratie porte en elle les ferments de sa contestation : même démocratisée, la représentation ne permettra jamais le gouvernement du peuple par lui-même. Elle aboutira au mieux à une simulation acceptable de démocratie* »¹⁰³⁶. En ce sens, un État se nourrit d'une symbolique qui se concrétise dans des réalisations sociales et politiques à part entière. Cela ramène aux réflexions de Georges Burdeau lorsque, dans son analyse, « *il unifia la double représentation, mystique (celle de l'État) et humaine (celle de la démocratie) en la personne du Président de la République. Car qu'est-ce qu'une République, sinon la réunion de l'État et des citoyens ?* »¹⁰³⁷

Or, la symbolique étatique apparaît aujourd'hui cassée. La fonction supérieure qui devrait incarner le peuple¹⁰³⁸ semble appartenir aux intérêts particuliers de par les manifestations du pouvoir élyséen. La population se sent orpheline de son État, et cela ne provient pas que de la construction de l'Europe¹⁰³⁹. C'est d'ailleurs peut-être l'Europe qui semble aux mains des États. Mais, le citoyen n'a plus un point sur lequel s'appuyer. En conséquence, s'il y a crise, elle semble humaine avant d'être institutionnelle. La remise en cause de l'État interroge un mode d'autorité qui ne fait plus sens. Le citoyen veut partager et décider, il ne souhaite plus être le bon soldat de 14-18 qui va mourir dans les tranchées de la Marne ou de Verdun. Il veut participer, bâtir et délibérer.

¹⁰³⁵ ROBBE François, « Démocratie représentative et participative », *op.cit.*, p. 19.

¹⁰³⁶ *Ibid.*, p.19.

¹⁰³⁷ AVRIL Pierre, « Le Président de la République, représentant de la nation », pp. 31-41, in Favoreu Louis, Hertzog Robert, et Roux André (sous la direction de), *Construction et finances publiques, études en l'honneur de Loïc Philip*, Paris, Economica, 2005, p. 35.

¹⁰³⁸ Les assemblées, en théorie, représente le peuple là où le Président devrait l'incarner.

¹⁰³⁹ Il est donné à titre d'illustration ces propos classiques sur la crise de l'État : « Cette remise en cause s'effectue en raison de la conjugaison de trois processus en Europe. D'une part, ce qu'on appelle généralement la globalisation, qui rendrait moins pertinents les États-nations comme lieux de la réglementation et qui remplacerait le rôle d'autres acteurs comme les grandes firmes par la déréglementation, la privatisation et le libéralisme des échanges. En second lieu, le processus d'intégration européenne qui éroderait les prérogatives des États, notamment dans des domaines déterminants de la régulation comme les politiques monétaires, budgétaires ou sociales. Enfin, la décentralisation, qui viderait cette fois-ci par le bas une partie des pouvoirs de l'État en transférant un certain nombre de ces ressources politiques, juridiques, financières, aux collectivités territoriales », JOUVE Bernard et LEFÈVRE Christian, *Métropoles ingouvernables, les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Paris, Elsevier, 2002, p. 15.

Le changement qui devrait être mis en place, et que l'État central retarde autant qu'il peut, reste le passage de l'État providence vers l'État régulateur. Car, « *au niveau local, comme au niveau central, on n'a pas pris au sérieux le fait que la libéralisation devait et pouvait s'accompagner d'une vérification minutieuse du respect de l'intérêt général par des organes de règlement* »¹⁰⁴⁰.

L'État régulateur ne se résume pas dans les traits uniquement d'un État contrôlant les règlements. En effet, cela serait dangereux dans le sens où il risquerait d'être vu comme le « *père fouettard* » que chacun espérerait en secret voir tomber. L'État régulateur intervient dans l'économie. Il a un pouvoir décentralisé, c'est-à-dire partagé entre lui et la population.

L'espace privé et l'espace public n'ont jamais été totalement hermétiques l'un à l'autre, la présence ou non de la sphère privée dans des services publics ne peut pas être reconnue comme un fait caractérisant la nouvelle forme étatique décentralisée¹⁰⁴¹. Par contre, le fait de déclarer certaines activités comme un *bien commun* à l'usage de l'ensemble de la société et indispensable au développement de sa population, devra faire sortir ces activités de la sphère des marchés privés¹⁰⁴² pour atteindre la qualité de *ressource première non marchande*. Cette qualité apparaît indispensable dès lors qu'il est abordé la question des énergies et des biens comme l'eau, l'électricité ou encore l'alimentation de première nécessité. Dans cette condition, l'État régulateur, et notamment en la personne du chef de l'État¹⁰⁴³, se présente comme un principe de justice et d'équilibre.

¹⁰⁴⁰ JOBERT Bruno, « Le service local et le retour de l'État », pp. 96 – 100, in Froment Jean-Charles et Sayah Jamil, *Le service public local, des impératifs de la modernisation aux exigences de la démocratie*, Grenoble, Presse Universitaire de Grenoble, 1998, p. 99.

¹⁰⁴¹ Pourtant, c'est une analyse que l'on trouve assez fréquemment : « Nous sommes au terme d'une évolution où l'État va devoir changer d'attitude par rapport au secteur privé et où ce dernier par la force des choses, aura à assumer l'essentiel de la protection de la nature. Il va donc valoir trouver un nouveau mode de relations entre public et privé, la sphère de l'État et celle de la propriété privée, car seule cette dernière aura les moyens financier nécessaire pour faire face au besoin », PIGASSE Jean-Paul, *Droit de propriété et protection de la nature*, pp. 42-43, in Falque Max et Massenet Michel, *Droit de propriété et environnement*, Paris, Dalloz, 1997, p. 43.

¹⁰⁴² Sur la distinction privé/public, la régulation étatique peut en montrer la limite des activités lucratives dans le cadre de service public : « (...) « l'intervention de l'État » ne pouvait à elle seule permettre de distinguer le droit privé du droit public, en cela que l'action en qualité d'opérateur appelle en grande partie l'application du droit commun, la fonction de régulation, en revanche peut jouer ce rôle », CLAMOUR Guylain, *L'intérêt général et concurrence, essai sur la pérennité du droit public en économie de marché*, Paris, Dalloz, 2006, p. 804.

¹⁰⁴³ En France, le chef de l'État est le Président de la République, mais ce n'est pas vrai pour tous les États dans le monde, c'est pourquoi il est écrit « Chef de l'État », et pas à ce niveau « Président de la République ». Cette phrase est généralisatrice.

Section 2 - Une nouvelle démocratie régulatrice

L'interventionnisme critiqué de l'État providence n'est pas réservé qu'aux pauvres et aux miséreux. Les banques et les marchés financiers peuvent aussi en avoir besoin. Ainsi, l'État privatise, décentralise, mais garde toujours un œil sur l'ensemble de la société par le contrôle des budgets, des dotations ou encore des marchés publics. Dans cette condition, si le citoyen souhaite retrouver la maîtrise de son avenir, il a besoin de participer à un nouveau pouvoir, dit « *régulateur* ». Ce dernier développe une logique propre à lui-même dans le cadre d'un État décentralisé (§ 1) et dans l'élaboration d'une nouvelle raison fiscale perçue comme une participation commune (§ 2).

Paragraphe 1 - La logique propre de l'État décentralisé

Dans la mesure où la souveraineté a l'habitude de ne pas se diviser, l'expression le « *partage de la souveraineté* » entre la sphère citoyenne et la sphère politique dans le cadre d'un État décentralisé peut paraître utopique. En effet, tant que la réflexion sur la participation citoyenne passe par le filtre théorique de l'État central, l'utopie se vérifiera. L'État central parle de « *démocratie participative* » et met l'accent sur l'illusion d'une telle démarche alors que l'État décentralisé parle de « *participation démocratique* » et met l'accent sur l'action réelle du citoyen. La participation du citoyen se présente comme le passage du rêve à la réalité (A), le partage de la souveraineté (B) et l'autonomie de fonctionnement de l'État décentralisé (C).

A / Du rêve de la démocratie participative à la réalité de la participation démocratique

Des actes à la parole, la démocratie participative a toujours eu du mal à s'imposer, car elle paraît compliquée à mettre en place. Pourtant, derrière le mot de *participation* se cache une diversité de sens. « *Les usages permettent cependant d'opérer une classification, en fonction du degré d'implication. La participation de type « consultation » permet de recueillir l'avis de la population* »¹⁰⁴⁴. C'est d'ailleurs cette forme qui se développe le plus, et qui porte aujourd'hui le nom de « *concertation* ». Elle donne souvent le prétexte à une consultation préalable à des projets votés par les assemblées élues.

¹⁰⁴⁴ LAMARZELLE Denys, *Stratégie et démocratie territoriales, voyage au cœur des collectivités locales*, Montreuil, éditions du Papyrus, 2001, p. 122.

Dans le cadre d'une concertation, l'expression limitée et encadrée qui réduit le citoyen à poser des questions à l'élu ne lui permet pas d'être à égalité avec ce dernier. Cet exercice a des résultats souvent décevants et frustrants. L'opportunité même de la concertation, souvent remise en cause, et son intérêt, suscite de l'intérêt au début du processus, mais finit par désintéresser¹⁰⁴⁵. Les associations qui y restent, relèvent souvent plus d'une stratégie que d'une conviction et d'une adhésion aux processus de concertation enclenchée. Le comportement des politiques - surtout de carrière - balance le plus souvent pour l'aménagement urbain, l'implication des grandes entreprises et vont rarement du côté des citoyens. Ces attitudes expliquent aussi le découragement qui a pu inspirer la démocratie participative, même si elle peut susciter le temps d'un moment, souvent à son démarrage, de grands espoirs qu'enfin, une institution ose écouter et porter la voie populaire¹⁰⁴⁶.

La première difficulté pour instituer une participation de la population, avant même de poser des doutes sur les capacités de chacun¹⁰⁴⁷, reste que *« cette volonté d'ouvrir le mode d'exercice de la démocratie, d'une démocratie représentative à une démocratie participative a des conséquences. Il s'agit d'accepter l'idée d'une remise en question plus constante et permanente que celle qui passe par les urnes, d'accepter d'intégrer des apports ou des*

¹⁰⁴⁵ Dans toute démocratie représentative, « il faut aussi intégrer le traitement des contradictions ou des désaccords en remplaçant toujours les responsabilités là où elles doivent s'exercer et en assumant toujours les responsabilités sans démagogie ni mélange de genres. C'est d'ailleurs la limite de la concertation : en dernier ressort la décision doit être prise et doit être légitime », AUBRÉE Bernadette, « Service public et démocratie locale », pp. 235-238, in Froment Jean-Charles et Sayah Jamil, *Le service public local, des impératifs de la modernisation aux exigences de la démocratie*, Grenoble, Presse Universitaire de Grenoble, 1998, p. 236; (le début de ce texte se trouve un peu plus loin dans le développement de l'argumentaire, il a été scindé en deux pour faire référence à la concertation et en suite parler de sa contradiction).

¹⁰⁴⁶ L'écoute de la population est ce qui est initiée dans la mise en place des comités de quartiers : « Pour permettre d'associer la population à la préparation des décisions, la loi administration territoriale de la République du 6 février 1992 a prévu la création de comités consultatifs » ; et « la « démarche quartier » est certainement une des démarches les plus prometteuses de la concertation avec les citoyens. Le rapport remis le 17 octobre 2000 au premier ministre par Pierre Mauroy intitulé « Refonder l'action publique locale » », *Ibid.*, p.131 et 132.

¹⁰⁴⁷ « Au regard des élus et des techniciens, la participation des habitants se heurte d'emblée à un obstacle : celui de l'incompétence redoutée, présumée ou avérée de ces habitants en matière technique ou politique. L'intervention de ces derniers met en jeu leur conception de la rationalité, de l'efficacité, de l'expertise », BLONDIAUX Loïc, « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », pp. 119-137, in Bacque Marie-Hélène, Rey Henri, Sintomer Yves (sous la direction de), *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, Paris, éditions la découverte, 2005, p. 134; sur ce point le débat semble évoluer puisque sur le terrain en 2010, il se constate le phénomène inverse, lors des réunions publiques de la CUB sur le franchissement de la Garonne sur les communes de Bordeaux, Bègles et Floirac, les interventions des habitants étaient d'une grande qualité, d'ailleurs soulignés par les deux garants de cette concertation dont Loïc Blondiaux qui a parlé pour l'occasion d'expert-citoyen.

analyses qui peuvent infléchir l'action »¹⁰⁴⁸. Cela demande donc d'aller plus loin que la démocratie participative elle-même dans la mesure où elle se contente de l'avis des citoyens, souvent éloignés de la décision finale, dans le sens où cette remise en question peut fragiliser le pouvoir. Or, c'est précisément en prenant la concertation comme une consultation permanente, sorte de référendum perpétuel, que les élus ont plus voulu y voir une technique pour renforcer leurs pouvoirs qu'une réelle manière de changer les modes de gestion démocratique.

La contestation d'un projet ne symbolise pas forcément la contestation d'un pouvoir, l'un n'entraîne pas obligatoirement l'autre. D'ailleurs, c'est bien la capacité d'un élu d'intégrer la contradiction des points de vue qui lui permet de faire de la participation citoyenne un mode réel de gestion et de décisions démocratiques et populaires. En conséquence, vouloir opposer démocratie représentative et démocratie participative ne retraduit pas la réalité. La démocratie participative a souvent été considérée comme « *un mythe, c'est aussi la raison de l'absence de véritable demande explicite de la participation et du relatif échec des initiatives locales visant à la susciter* »¹⁰⁴⁹. Seulement, faut-il rappeler qu'aux débuts de la démocratie représentative l'ensemble des citoyens était représenté dans les partis politiques importants. Cela ne semble plus le cas aujourd'hui avec l'application des politiques libérales depuis les années 80 par les socialistes. En effet, cette position va à l'encontre de leurs revendications d'origine, d'où la nécessité d'intégrer la sphère citoyenne à la décision institutionnelle.

Toutefois, expliquer que la participation démocratique serait synonyme d'une politique clientéliste, ne fait que renforcer le fossé qui se creuse entre les citoyens et leurs élus¹⁰⁵⁰. Le

¹⁰⁴⁸ AUBRÉE Bernadette, « Service public et démocratie locale », pp.235-238, in Froment Jean-Charles et Sayah Jamil, *Le service public local, op.cit.*, p.236.

¹⁰⁴⁹ OHNET Jean-Marc, *Histoire de la décentralisation, op.cit.*, p. 234.

¹⁰⁵⁰ Il est possible de donner à titre d'exemple cette analyse : « Le développement de la relation clientèle qui constitue l'un des fondements du New Public Management ne peut se faire sans une revalorisation de la fonction politique. Si l'intérêt général est perçu uniquement à l'aune de la satisfaction du client, le rôle de l'élu garant de la prise en compte des intérêts présents et futurs de la nation est relégué au second plan. Favoriser cette seule dimension de la qualité du service public serait reconnaître le déclin de la démocratie représentative (garant de cet intérêt général), au profit d'autres formes d'expression et de revendication d'une plus forte dose de démocratie participative (...) si l'approche client suppose une plus grande écoute du citoyen et, sous quelque forme que ce soit, un développement des démarches participatives, elle ne doit pas s'opposer à la responsabilité politique dans sa légitimité à concilier les intérêts de toutes les parties prenantes (et pas uniquement du client – consommateur du service public) pour préserver le pacte républicain », HUTEAU Serge, *La nouvelle gestion publique locale LOLF et collectivités territoriales*, Paris, collection action locale, édition du Moniteur, 2008, p. 233-234.

clientélisme électoral naît précisément quand le lien entre le citoyen et l'élu se coupe. Le clientélisme politique n'a jamais eu besoin de la participation pour exister, il se réalise dans des sphères sociales d'où la majorité des personnes populaires qui participent aux débats démocratiques n'ont pas accès. Néanmoins, il reste surprenant que dès que les citoyens veulent la parole, il y aurait du clientélisme. Ainsi, à la différence de la « *démocratie participative* » qui présente un concept fixe et qui écarte le citoyen de la délibération, la « *participation démocratique* » est une combinaison de la représentation électorale et de la représentation citoyenne. La participation demeure la rencontre de deux représentations de l'État : l'une politique et l'autre civile¹⁰⁵¹.

B / Le partage de la souveraineté

L'État a aussi besoin de justifier son pouvoir et sa domination par l'affirmation de sa souveraineté. Ainsi, comme l'explique Georg Jellinek, la souveraineté de l'État justifie son existence.

(...) la souveraineté ne peut se comprendre que par les luttes que l'État livre, au cours de l'histoire, pour la justification de son existence : on va voir maintenant que c'est au moment où la souveraineté s'est élevée au rôle de caractère essentiel du pouvoir politique, et, par-là, d'élément de la nation d'État, que commencent les tentatives pour lui donner un contenu positif.¹⁰⁵²

Comment l'État pourrait-il partager une souveraineté qui fonde sa raison d'être ? Il le fera quand cela lui permettra objectivement de renforcer sa domination. C'est le cas avec la privatisation des services de l'État, où elle « *peut-être [à certains égards] considérer comme un nouvel interventionnisme étatique. La privatisation n'empêche pas une maîtrise sur la*

¹⁰⁵¹ Sur la loi associative : « Tous les Français sont des citoyens passifs. Voilà le droit, droit de cité passif. Quelques-uns sont en outre des citoyens actifs ; voilà la fonction, la cité active qui vient se superposer au droit de la cité passive. Il suffit d'ailleurs pour saisir la pensée de l'association de rapprocher d'une part l'article 2 du titre II, qui déclare que tous les Français sont des citoyens, l'article 6 du même titre II, qui attache encore la qualité de citoyen à la qualité de Français, et d'autre part, les articles 1, 2 de la section II du chapitre I du titre II, qui déclarent que les citoyens actifs se réuniront pour former l'association nationale législative et déterminent les conditions exigées pour être un citoyen actif », DUGUIT Léon, *L'État, les gouvernants et les agents* (1905), Paris, Dalloz, 2003, p. 92.

¹⁰⁵² *L'État moderne et son droit, théorie juridique de l'État*, deuxième partie, Paris, éditions Panthéon-ASSAS, LGDJ diffuseur, 2005, p.98-99.

société et, parfois, une capacité de consolidation du pouvoir central »¹⁰⁵³. La privatisation, par la conception du marché et des appels d'offre reste un moyen pour l'État, sans être au premier plan, de garder la main et d'intervenir dans le domaine public sans avoir à déléguer son autorité à une instance locale ou citoyenne. Cette privatisation n'en reste pas moins l'aveu de sa faiblesse actuelle, puisque visiblement la délégation de pouvoir la plus appréhendée demeure celle avec la population.

Pour l'instant, le partage de la souveraineté se limite à la consultation par les bulletins de vote ou par les réunions publiques. Pourtant, dans le cadre de l'environnement, la répartition des responsabilités avec la société civile fonctionne. Ainsi, « *les citoyens sont chargés de fonctions précises : participer à la sauvegarde de leur patrimoine commun qu'est l'environnement. Le rôle est reconnu aux associations de protection de l'environnement, - en particulier en France – subventions, participations aux consultations préalables aux décisions, habilitations à intervenir en justice – n'est pas seulement une garantie du respect des règles de protection : il exprime aussi l'idée que les individus exercent de véritables fonctions* »¹⁰⁵⁴. Dans ce cadre-là, l'État garde la main, il contrôle les accréditations.

Quand il se renforce tel que dans le partenariat environnemental, l'État partage les responsabilités. Alors, il devient le régulateur d'une décision, et non l'unique délibérant. Cela explique l'échec du référendum de 1969 sur la régionalisation. En effet, « *ce projet rencontre (...) une opposition relativement forte, mais il faut bien dire que ce n'est pas le Club Jean-Moulin qui a conduit à l'échec, mais bien le refus d'une diminution des pouvoirs et des structures du Sénat* »¹⁰⁵⁵. Car, rien ne semble plus catastrophique pour la classe politique qu'une impression de perte de pouvoir. Pourtant, le partage de son pouvoir devient une notion obligatoire puisqu'il est l'unique façon d'avoir un renouvellement démocratique des idées et une répartition équitable des tâches à accomplir.

Jadis, le lien entre le citoyen et l'État par le vote suffisait, comme l'explique Léon Duguit : « *la loi positive, qui organise le suffrage universel, ne consacre pas un droit antérieur appartenant à tous les individus ; elle applique et sanctionne une règle de droit, de laquelle*

¹⁰⁵³ HIBOU Béatrice, « De la privatisation des économies à la privatisation des États : une analyse de la formation continue de l'État », pp. 11-67, in *La privatisation des États*, Paris, Karthala, 1999, p. 31.

¹⁰⁵⁴ KISS Alexandre, « Une nouvelle lecture du droit de l'environnement ? », pp. 361-384, in KISS Alexandre, *L'écologie et la loi, statut juridique de l'environnement*, l'Harmattan, 1989, p. 367.

¹⁰⁵⁵ DREYFUS François-Georges, « Le général de Gaulle... », *op.cit.*, p. 585.

résulte pour chacun l'obligation de voter. De la règle résulte le devoir ; du devoir découle le pouvoir ; voilà la vraie filiation »¹⁰⁵⁶. D'où l'importance pour Duguit du député qui vote la loi et représente l'électeur. Cela explique surtout que « *les diverses immunités parlementaires établies par les législations positives ne sont que les garanties de ce droit* »¹⁰⁵⁷. Il y a chez le citoyen le sentiment de déléguer son vote à des hommes animés du sentiment de l'intérêt général, signifiant qu'il n'y a pas d'affaire de collusion du pouvoir avec les intérêts privés, puisque les élus seraient encore animés de la flamme de la démocratie. Nul besoin d'être présent dans une assemblée lorsque les citoyens ont l'impression que l'intérêt général est défendu.

L'organisation politique à mettre en place demeure celle qui permet de gérer les différents services publics sans accroître de façon abusive le pouvoir de l'État. En ce sens, Léon Duguit explique « *que le développement de la décentralisation par service est la condition indispensable pour que le nombre de services publics puisse s'accroître sans que la puissance de l'État devienne excessive et absorbe les initiatives individuelles* »¹⁰⁵⁸. Mais, Duguit constate quand même que « *l'activité est plus ou moins contrôlée par l'autorité supérieure* »¹⁰⁵⁹.

La décentralisation politique utilise le pouvoir sans en abuser¹⁰⁶⁰. Finalement, la création d'une distinction entre l'élu et le citoyen entraîne la mise de côté du citoyen par l'élu. En ce sens, si l'État central a sa logique propre, l'État décentralisé possède aussi la sienne qui se définit comme celle d'une reconquête démocratique du citoyen. La seule façon de partager la souveraineté et que « *la puissance de l'État ne devienne pas excessive* »¹⁰⁶¹, d'admettre que l'État décentralisé a une logique qui lui appartient et que c'est au nom de cette logique que le pouvoir est réparti.

¹⁰⁵⁶ *L'État, les gouverneurs et les agents* (1903), Dalloz, 2003, p. 128.

¹⁰⁵⁷ *Ibid.*, p. 193.

¹⁰⁵⁸ *Les transformations du droit public*, Paris, Librairie Armand Colin, 1913, p. 112.

¹⁰⁵⁹ *Ibid.*, p. 21.

¹⁰⁶⁰ « « On dit communément qu'il n'est pas de plus grand défaut que celui du pouvoir (...) », peut-on lire dans un dictionnaire du siècle des Lumières. Encore faudrait-il se souvenir qu'on peut user du pouvoir sans en abuser, que la légalité devrait toujours être mise en accord avec la légitimité sous peine que la seconde conteste la première, que le souverain est constitué de l'ensemble des citoyens, que notre *res publica* suppose une démocratie représentative soucieuse d'être revitalisée et non figée dans l'autosatisfaction, que chaque élu du souverain n'exerce qu'un rôle éphémère et ne devrait donc pas appartenir pour une longue durée à une « classe politique » », BIARD Michel, *Les lilliputiens de la décentralisation*, Paris, Champ vallon, 2007, p. 368.

¹⁰⁶¹ DUGUIT Léon, *Les transformations du droit public, op.cit.*, p. 112

C / L'autonomie de fonctionnement de l'État décentralisé

Seulement, si Léon Duguit conçoit sans difficulté la décentralisation territoriale, il ne conçoit pas la décentralisation politique. Pour lui, il n'y a que deux formes d'État, le fédéralisme qui apporte une autonomie aux régions et l'État unitaire qui peut déléguer des compétences. Mais, l'État reste maître de la structure politique. Dans un État unitaire, il ne pourrait donc y avoir que de la décentralisation par défaut.

La différence juridique entre la simple décentralisation et le fédéralisme nous apparaît ainsi bien nette. Il y a fédéralisme, s'il y a eu de la part des gouvernants intention de créer une situation permanente, une autonomie, qui s'impose au respect des gouvernants, parce qu'en le créant ou en la reconnaissant ils ont voulu faire naître une situation juridique s'imposant au respect de tous. Dans le cas contraire, il y a simplement décentralisation, qui sans doute ne pourra être modifiée que dans la forme en laquelle elle a été établie par une loi formelle.¹⁰⁶²

Pour Léon Duguit, la décentralisation ne peut être que territoriale. En effet, il conçoit un pouvoir qui va du haut vers le bas. Ainsi, bien qu'avec Duguit, il a été possible de remettre en cause la souveraineté de l'État, il ne semble pas possible d'en déduire l'autonomisation de cette remise en cause. Pour cela, il faut se tourner vers l'analyse systémique¹⁰⁶³, comme l'explique Michel Bouvier, qui met en avant l'imbrication des différents niveaux administratifs. De plus, cette imbrication n'induit pas forcément une hiérarchie politique. Cela confirmerait néanmoins l'appréhension que la décentralisation politique pourrait avoir une logique propre à elle-même, Michel Bouvier écrit :

Si l'on devait résumer en quelques termes cette approche des sociétés contemporaines par la méthode systémique, on peut dire que coévolution, collaboration, codéveloppement de l'ensemble des énergies, telles en sont finalement les caractéristiques essentielles. On observera qu'avec une telle logique, on se trouve ainsi, sinon à l'opposé, du moins relativement éloigné de la conception de la seule régulation « *par le haut* », c'est-à-dire par l'État. Et c'est bien une décentralisation et un nouveau partage des compétences entre les différentes composantes du système qu'implique une telle logique : elle reconnaît en effet que chacun des éléments, chacune des composantes d'un système, possède une identité propre, une autonomie d'action, mais

¹⁰⁶² *L'État, les gouvernants et les agents, op.cit.*, p. 763.

¹⁰⁶³ « Le but général de la théorie des systèmes est donc de dégager une syntaxe des lois de composition et de fonctionnement des systèmes, les principes constituants, premiers, structuraux et génératifs commandant et contrôlant leur diversité », FONTANET Joseph, *Le social et le vivant, une nouvelle logique politique*, Paris, Plon, 1977, p. 141.

elle soutient en même temps que chacun est interdépendant, solidaire de l'autre, non en vertu de liens rigides, mais par le fait des interrelations dynamiques qui se produisent, ce qui la conduit à considérer qu'un tel ensemble a finalement, la faculté de s'adapter et s'autoréguler en permanence, chaque élément intervenant comme instance de régulation.¹⁰⁶⁴

Cette régulation par le local se valide pour des petites communautés, mais pour un pays de 60 millions d'habitants, elle s'adapte ; et notamment dans le fait que l'instance régulatrice demeure l'État. Là se concentre le véritable pouvoir, car l'État développe une logique propre à la décentralisation politique : celle de la participation du pouvoir entre les élus et les citoyens considérés comme des éléments égaux.

Néanmoins, l'analyse en termes de « *partage de la souveraineté* » provient d'une logique centralisatrice. Pour un État décentralisé, ce partage en devient normal, il est même l'essence de son existence. Ainsi, il ne faudrait pas oublier l'aspect concret¹⁰⁶⁵ de ce système dans le fait que la décentralisation politique intègre la régionalisation dans l'organisation de l'État. Croire que la décentralisation se définit comme « *l'administration du pays par le pays* »¹⁰⁶⁶ sans laisser à l'État être un enjeu de pouvoir, c'est se risquer à la résurgence d'un pouvoir autoritaire. L'État se place au cœur du système du pouvoir actuel, important et crucial, mais il n'est pas le cœur, il fait partie d'un ensemble.

Cette analyse politique de la décentralisation permet de comprendre qu'un lien entre le pouvoir politique et la fiscalité se construit de manière indéfectible et irréversible. Un pouvoir inégalitaire ne peut qu'entraîner une fiscalité, injuste et pourvoyeuse de privilèges, honnie par la population. L'équité d'un pouvoir apparaît comme la garantie d'une fiscalité juste¹⁰⁶⁷.

¹⁰⁶⁴ *Les finances locales, op.cit.*, p. 195-196.

¹⁰⁶⁵ Dans la réalité la décentralisation a des difficultés à bien distinguer les compétences entre l'État et les collectivités : « Le législateur souhaitait transférer des blocs de compétences, si possible à un seul échelon territorial, afin qu'il n'y ait pas de compétences partagées. En réalité, il n'est pas parvenu à respecter ce principe posé dans la loi du 7 janvier 1983, car il existe trop de matières pour lesquelles les collectivités territoriales ont gardé ou reçu des compétences complémentaires », VERPEAUX Michèle, *Droit des collectivités, op.cit.*, p. 25.

¹⁰⁶⁶ « Traditionnellement, les décentralisateurs se sont engagés dans des voies qui ne sont pas celles du réalisme. Cet oubli du concret est flagrant chez tous ceux qui, par la décentralisation, entendent rendre « *l'administration du pays au pays* », en ne laissant à l'État que les responsabilités gouvernementales. Pour que ce programme fût autre chose qu'un slogan flou, encore faudrait-il en effet qu'une frontière nette sépare le gouvernement de l'administration. Tel ne fut jamais vraiment le cas », BURDEAU François, *Histoire de l'administration, op.cit.*, p. 190

¹⁰⁶⁷ « La conception de chaque communauté a de l'équité se traduit par le consentement à l'impôt validé par la loi fiscale, élément essentiel de la souveraineté des États. Deux faits ont bouleversé cette

Le lien qu'il y a entre équité et justice semble primordial dans une analyse qui prétend à l'étude globalisante de l'État¹⁰⁶⁸. En ce sens, la raison fiscale d'un État décentralisé marque le début d'une mutation démocratique, elle cherche l'expression du citoyen, non de manière utopique ou de manière despotique, mais de façon participative d'un ensemble commun.

Paragraphe 2 - La raison fiscale comme une participation commune

Bien que la fiscalité se construise sur un aspect contraignant et que la population a pu la percevoir plus comme une obligation que comme une œuvre collective, l'existence d'une participation fiscale commune demeure une réalité. L'appréhension des impôts reste fortement dépendante du pouvoir qui légitimement va le prélever. L'impôt demeure dans des rapports hiérarchiques imposés plus que dans des rapports consentis. Plus que son exonération, l'enjeu de l'époque à venir se concentre dans l'adéquation de la société actuelle et de la fiscalité, c'est-à-dire : payer suivant ce que l'on gagne, immédiatement, sans être tenu par quelconque contrat. Les mutations fiscales et sociétales se déroulent au niveau de la forme de la contribution et de la prise en compte de l'environnement (A), d'une assiette fiscale de plus en plus abstraite(B) et du changement conjoint de la raison fiscale et de la démocratie (C).

A / Une contribution commune et l'environnement interne aux impôts

La déclaration fiscale demeure toujours un évènement redouté par les Français¹⁰⁶⁹, ils doivent faire face à une feuille assez complexe et ont toujours peur de se tromper, d'où

harmonieuse construction : la globalisation de l'économie et la création laborieuse de l'union européenne. L'équité n'a plus de fondement propre : elle est, d'une part, fréquemment subordonnée à l'impératif de la concurrence, d'autre part les États, qui ont aliéné une partie de leur souveraineté, n'ont plus les moyens de lui conférer de loi», DUMAS Georges, *Politique fiscale : le naufrage*, Paris, l'Harmattan, 2007, p. 144 ; néanmoins, comme nous l'avons vu, cela n'a pas affaibli l'État en lui-même, voir *supra*, même chapitre.

¹⁰⁶⁸ L'étude globale produit une étude globalisante, elle ne se confond pas avec l'étude totalisante qui vérifie différents aspects de l'État. « Il convient d'examiner l'État dans tous ses éléments et de l'étudier sous tous ses aspects. Nous trouvons ainsi deux sphères spéciales, qui correspondent à deux points de vue essentiels. L'État se présente comme une formation sociale : il se présente comme une formation juridique. Nous sommes amenés, par suite, à distinguer une doctrine sociale de l'État et une doctrine juridique de l'État en droit public », JELLINEK Georg, *L'État moderne et son droit*, deuxième volume, *op.cit.*, p. 12.

¹⁰⁶⁹ « Si pour certains contribuables la déclaration n'est qu'une formalité simple et rapide, pour nombre d'entre eux, elle est une corvée redoutable, soit parce que leur situation fiscale est effectivement complexe, soit parce qu'ils ne sont pas en mesure de faire face aux difficultés que comporte toute déclaration » (...) « Il ressort de cette [enquête comparative 1958-1986] (...) que les soucis du contribuable français à la seule pensée de devoir déclarer ses revenus n'ont pas varié, en près de 30

pourquoi à l'époque de la déclaration, l'administration fiscale se remplit de contribuables qui ont besoin de savoir s'ils la remplissent bien. Situation souvent surréaliste, qu'elle interroge si le temps de l'impôt calculé à partir des déclarations n'a pas vieilli et demanderait un rajeunissement. Le prélèvement à la source fait payer souvent même ceux qui à l'origine n'auraient pas contribué (riche comme pauvre). Il semble plus indolore que la déclaration sur le revenu, car il est moins ressenti comme une pression par le contribuable : une fois le prélèvement effectué, la somme restant lui appartient entièrement. D'où un questionnement sur la fiscalité s'enclenche, sur ses fondements et sa justification.

Finalement, la remise en cause touche l'État dans sa généralité par la formulation du quatrième pouvoir¹⁰⁷⁰ : le pouvoir de régulation. D'où cette question : « *Est-il possible d'aller au-delà, de mettre en place un système fiscal performant de régulation, incitant à modifier la relation entre l'activité économique des hommes et les richesses naturelles ?* »¹⁰⁷¹ Car, la question se pose sur l'action de l'homme sur sa société et son environnement.

La fiscalité a été jusqu'à aujourd'hui une imposition matérialiste sur la possession avec le foncier, sur le fait d'occuper un appartement avec la taxe d'habitation, ou encore sur le fait d'avoir une activité indépendante et d'employer des salariés avec la taxe professionnelle. L'impôt se base sur une déclaration des revenus ; or cette fiscalité laisse un goût de contrainte bien plus qu'une impression de participation à une contribution commune. Comment avoir le sentiment de contribuer, quand les prélèvements se basent pour l'essentiel sur la possession ? L'impression de vol, surtout dans des périodes de crise, reste profonde. Profond aussi le sentiment que seuls les riches et les nantis auraient le droit de posséder un bien, car seuls eux sont finalement protégés d'un impôt excessif (par exemple : le bouclier fiscal de 2007 à 2011). En conséquence, il semble important de passer d'une fiscalité matérielle à une fiscalité contributive¹⁰⁷². Une telle fiscalité a forcément deux bases essentielles :

ans, que dans de faibles proportions », DUBERGÉ Jean, *Les Français face à l'impôt, essai de psychologie fiscale*, Paris, LGDJ, 1990, p. 105 et 107.

¹⁰⁷⁰ Avant de pouvoir parler du pouvoir journalistique externe à l'Etat, il est préférable de parler du quatrième pouvoir pour désigner le quatrième pouvoir interne à l'Etat.

¹⁰⁷¹ LE DUGOU Jean-Christophe, *Réinventer l'impôt*, Paris, Syros, 1995, p. 189.

¹⁰⁷² Il est possible de remarquer qu'à ce niveau-là il n'est pas évoqué la fiscalité immatérielle, mais bien de fiscalité directe en mouvement car c'est le mouvement (la participation, l'argent touché, la plus-value reçue) qui est objet de fiscalité, c'est-à-dire la réunion de la volonté fiscale née de la Révolution et de l'imposition obligatoire, principe inhérent à la fiscalité.

- la prise en compte de l’environnement (des « *richesses naturelles* »¹⁰⁷³)
- le passage de l’*imposition* (contrainte matérielle) à la *contribution* (participation fiscale)¹⁰⁷⁴.

La fiscalité cherche à inclure l’environnement. Pour l’instant, elle se concentre dans les écotaxes¹⁰⁷⁵. Leur importance grandit à côté de la fiscalité traditionnelle à tel point que les contribuables ont plus l’impression d’une ruse pour augmenter la fiscalité qu’à une mutation des formes de fiscalité. En effet, dans une société qui veut de plus en plus responsabiliser l’homme, une fiscalité matérielle devient de plus en plus incompréhensible, dans la mesure où les citoyens paient sans s’intéresser à l’avenir de la communauté, du pays, du continent ou plus largement de la planète. Pourtant, ce souci du milieu environnemental prend une place cruciale. En France, un ministère de l’environnement a été créé en 1971 et a surtout eu pour mission de soutenir les collectivités territoriales dans leur développement d’une politique environnementale¹⁰⁷⁶. De plus, la fiscalité sur l’environnement a surtout été portée sur les énergies par des taxes indirectes¹⁰⁷⁷.

Cette question fondamentale du devenir de la société appelle une brève réflexion pour argumenter sur les taxes environnementales. Cette fiscalité lourde pose le problème du droit à l’énergie. Que ce soit sur l’électricité ou sur l’essence, les populations les plus fragiles peuvent se retrouver les plus durement touchées proportionnellement sur leurs revenus.

¹⁰⁷³ LE DUIGOU Jean-Christophe, *Réinventer l’impôt, op.cit.*, p. 85.

¹⁰⁷⁴ La nouvelle structuration fiscale devrait automatiquement impliquer une nouvelle structuration des dépenses (une nouvelle LOLF) où le principe de sincérité budgétaire serait un principe beaucoup plus étendu, et les principes d’universalité et d’unités seraient, pour leur part, renforcés.

¹⁰⁷⁵ « L’intérêt pour une écotaxe démontre qu’un état d’esprit ancien commence à être remis en cause : la conception de la nature comme une donnée brute, implicitement considéré comme neutre et illimitée, dominable à volonté, se transforme. Une nouvelle problématique émerge à l’articulation entre système du monde vivant et son environnement, d’une part, et au niveau des relations entre nature et société par le biais de la technique d’autre part », *Ibid.*, p. 199

¹⁰⁷⁶ « Le ministère de l’environnement a été créé en 1971. Il a été doté d’un fonds d’intervention et d’action pour la nature et l’environnement (FIANE). Le budget consacré à l’environnement n’est pas bien [conséquent], mais comme pour l’aménagement du territoire, le rôle de l’État est simplement d’encadrer et de soutenir les actions menées. Les collectivités locales, les entreprises et les particuliers sont mis à contribution. Les dépenses totales représentent 2 à 2,5% du PIB mais la protection de l’environnement, n’est pas uniquement une affaire de budget », NOIN Daniel, *Le nouvel espace français*, Paris, Arman Colin, 2006, p. 218.

¹⁰⁷⁷ « La fiscalité sur les produits pétroliers comprend essentiellement deux composantes : la partie la plus importante (accises) est constituée d’un montant fixe par litre, tandis que la (TVA) est constituée d’un pourcentage sur la valeur. On peut ainsi estimer que la charge fiscale totale pour les carburants représente 50% à 60% du prix pour les pays les moins taxateurs (Espagne, Grèce, Luxembourg, Portugal) pour atteindre jusqu’à 75 % au Royaume-Uni », FURFARI Samuele, *Le monde et l’énergie, op.cit.*, p. 220.

Certaines mesures sociales compensent, mais elles ne répondent pas réellement à la question du taux des taxes sur les énergies et leurs prix. En effet, la question reste de savoir si une fiscalité sur les énergies va pouvoir être pérenne dans une période de crise énergétique. En effet, à titre d'illustration, l'observation de la TVA sur l'électricité montre qu'elle peut être lourde sur une facture où les prix livrés au marché fluctuent rapidement à la hausse, et devenir une véritable injustice. Aujourd'hui, une consommation brute d'électricité d'environ 16 € se facture, en y ajoutant les taxes et l'acheminement, 40 € en moyenne¹⁰⁷⁸. Ce constat signifie surtout que les taxes sur l'environnement doivent devenir un critère de la fiscalité en général, et non une fiscalité à part entière¹⁰⁷⁹. En effet, faire de l'écotaxe une imposition distincte, la condamne à être stigmatisée comme responsable de la hausse des impôts et des prix jusqu'à devenir à terme honnie des citoyens alors même que la planète vit une mutation profonde¹⁰⁸⁰ de la conception sociale et environnementale. Il devient alors urgent que des taxes indirectes comme la TVA puissent être variables, non seulement suivant le produit fiscalisé, mais aussi où cela est possible suivant les foyers fiscaux.

Tout cela renvoie à une mutation de la société qui commence bien avant 1971 et la création du ministère de l'environnement. En effet, la fiscalité résulte de la mutation du pouvoir étatique, l'insertion du citoyen dans les processus de décision et le retour en force de l'intérêt général contre les politiques concurrentielles. Mais, cet intérêt général ne peut plus être un intérêt uniquement matériel, car dans le cadre de l'environnement, il est question de la planète. La fiscalité de demain devra concrétiser cette philosophie bien formulée par Claude Lévi-Strauss qu'« *un humanisme bien ordonné ne commence pas par soi-même* » :

¹⁰⁷⁸ La différence entre prix réel et taxe se constate encore plus pour le pétrole.

¹⁰⁷⁹ Cela aurait pu être vrai si elles étaient restées des taxes dissuasives : « le rôle des écotaxes est en effet de rétablir un « *prix* » a des ressources rares auxquelles le marché n'en attribuait pas. À cette fin, le système fiscal est utilisé simplement comme un support, pour établir ce prix. Ceci contraste totalement avec les taxes usuelles, dont on attend au contraire qu'elles génèrent des recettes pour financer les biens publics et si possible en évitant d'affecter le système de prix », BUREAU Dominique et MOUGEOT Michel (rapport), *Politiques environnementales et compétitivité*, Paris, La documentation française, 2004, p. 28.

¹⁰⁸⁰ « La protection de l'environnement est incontestablement une exigence d'intérêt général qu'expriment tant les principes de code français de l'environnement que de dispositions communautaires. Si la protection de l'environnement possède sa part de sanctuaire, elle n'en revêt pas moins une dimension économique » CLAMOUR Guylain, *L'intérêt général et la concurrence*, *op.cit.*, p. 743 ; mais là aussi il est notable le danger de l'utilisation de certain vocabulaire, parler de « protection de l'environnement » donne à penser que l'environnement est distinct de la société, or l'environnement est inclus à l'intérieur, il faudrait dire plutôt : la nature est un droit essentiel au développement. Il serait plus correct de parler simplement de « politique de développement ».

Quand ils proclament, au contraire, que « *l'enfer, c'est nous-mêmes* », les peuples sauvages donnent une leçon de modestie qu'on voudrait croire que nous sommes encore capables d'entendre. En ce siècle où l'homme s'acharne à détruire d'innombrables formes vivantes, après tant de sociétés dont la richesse et la diversité constituaient de temps immémorial le plus clair de son patrimoine, jamais, sans doute, il n'a été plus nécessaire de dire, comme font les mythes, qu'un humanisme bien ordonné ne commence par soi-même, mais place le monde avant la vie, la vie avant l'homme, le respect des autres êtres avant l'amour-propre ; et que même un séjour d'un ou deux millions d'années sur terre, puisque de toute façon il connaîtra un terme, ne saurait servir d'excuse à une espèce quelconque, fût-ce la nôtre, pour se l'approprier comme une chose et s'y conduire sans pudeur ni discrétion.¹⁰⁸¹

Est-ce qu'un idéal ou cet humanisme commence-t-il à devenir réalité ? Sûrement qu'il ne gardera pas la pureté de celui que Lévi-Strauss décrit dans son texte, mais il marque réellement le rythme de la société et des modes de prélèvements à venir. Car, « (...) *il ne dépend que de [chacun] de bien satisfaire la demande [de l'ensemble de la société à plus d'équité], à condition de bien savoir [s'] y prendre* »¹⁰⁸². Il est certain que si cette mutation apparaît être le prétexte pour que l'ancien système perdure alors les Français passeraient à côté de la mise en place d'une véritable contribution commune. Cette imposition devenue une contribution se calculerait sur l'activité économique en mouvement suivant ce qui est réellement gagné et se paierait immédiatement, il en serait alors fini des forfaits, des déclarations et autres avances fiscales. Elle aurait alors deux niveaux : l'un national et l'autre local. Ce serait l'occasion pour l'État de quitter le système de la dotation pour aller vers une fiscalité propre aux collectivités sous forme déterritorialisée.

En effet, recevoir une participation fiscale demande le développement d'une sincérité budgétaire plus grande ainsi qu'une publication et un contrôle des comptes systématique. Cette politique appellerait sûrement au niveau local de discuter des dépenses dans des réunions publiques, et au niveau de l'État d'instaurer une réforme du Parlement pour que la société civile y soit représentée, y compris à la Cour des comptes. Ainsi, des produits, des modes et des lieux de production et de distribution devraient être avantagés contre d'autres qui apparaîtraient ni respectueux de l'environnement et ni prévenant envers les employés. La question sur la limite économique et politique se pose alors au développement, mais la réponse ne peut plus être l'acquisition infinie de richesse. Elle se reformule en ces termes, comme Fukuoka Masanobu l'exprime : « *Et si l'on ne faisait pas ceci ? Et si on ne faisait pas*

¹⁰⁸¹ *L'origine des manières de table*, Paris, Plon, 1968, p. 422.

¹⁰⁸² SALLE Jean (de la), *La prospérité viendra demain de l'économie locale, de la mondialisation aux racines territoriales de l'économie et de la monnaie*, Paris, l'Harmattan, 2000, p. 125.

cela ? »¹⁰⁸³ Ce nouveau questionnement doit produire une fiscalité contributive sur le mouvement de l'argent et non sur sa matérialité, avec une assiette fiscale qui engloberait bien sûr les mouvements des capitaux boursiers et financiers.

B / Une assiette de plus en plus abstraite

Cette nouvelle imposition amènera de fait une mutation de l'assiette fiscale, et un déplacement des prélèvements sur les flux financiers et à la source des revenus. Ces mutations en deviennent nécessaires tellement les mouvements financiers et la circulation des richesses se mondialisent, mais aussi par le fait qu'aujourd'hui la société de l'information domine. Il devient impossible d'ignorer que l'essentiel de la richesse n'a plus forcément de forme matérielle. Il demeure improductif, mais aussi fortement inéquitable de faire porter le poids du système sur les seules épaules du contribuable. Il y a donc une nécessité de rééquilibrer la fiscalité entre le citoyen et le capital, et donc d'en modifier l'assiette.

La seule fiscalité pertinente dans un monde d'échanges généralisés est celle qui consiste à imposer les flux et tout particulièrement la dépense par le biais de taxes sur le chiffre d'affaires incluses dans le prix des produits et des services, ce mode d'imposition étant éventuellement accompagné d'impôts proportionnels sur le revenu systématiquement perçus à la source.¹⁰⁸⁴

Cette fiscalité a été appelée plus haut « *la fiscalité contributive* », car la seule matérialité n'est plus prise en compte, elle comprend aussi la source du revenu et le mouvement parcouru par l'argent. À ce niveau, seuls les revenus sociaux¹⁰⁸⁵ ou à faible rendement en sont exonérés. Ainsi, quand le Conseil européen constate qu'il faudrait alléger la fiscalité sur le travail, il comprend la nécessité de ne pas pénaliser l'emploi dans des périodes de chômage. Mais, lorsque pour compenser la perte de cette fiscalité, il propose de modifier l'assiette fiscale et de l'orienter sur des taxes sur l'environnement, il ignore que la richesse

¹⁰⁸³ « J'aspirais à une manière de cultiver qui me fasse plaisir, naturellement, qui aboutisse à rendre le travail plus aisé et non plus dur. « Et si je ne faisais pas ceci ? Et si je ne faisais pas cela ? » – telle était ma manière de penser. Finalement j'arrivais à la conclusion qu'il n'était pas nécessaire de labourer, pas nécessaire de répandre de l'engrais, pas nécessaire de faire du compost, pas nécessaire d'utiliser d'insecticide. Quand vous en arrivez jusqu'à ce point, il y a peu de pratiques agricoles qui sont vraiment nécessaires », Masanobu FUKUOKA, *La révolution d'un seul brin de paille, une introduction à l'agriculture sauvage*, Paris, Guy Trédaniel éditeur, 2000, p. 44.

¹⁰⁸⁴ BOUVIER Michel, *Introduction au droit fiscal*, op.cit., p.244.

¹⁰⁸⁵ RSA (Revenu de solidarité active) par exemple car, c'est le minimum insaisissable pour une personne.

engrangée se multiplie surtout dans les échanges financiers¹⁰⁸⁶. Les échanges devraient être fiscalisés plus que la recherche de compensation dans des taxes environnementales qui auront un impact contre-productif pour la prise en compte de l'environnement dans les politiques publiques.

La modification de l'assiette fiscale va automatiquement entraîner une mutation de la fiscalité locale. En effet, dans la mesure où la fiscalité impose la source des revenus, et que se met en place une participation fiscale généralisée et équitable sur l'ensemble du territoire, les anciens impôts locaux devront de fait disparaître. Avant, chaque collectivité pouvait faire voter les taux pour que chaque fiscalité puisse s'adapter au territoire¹⁰⁸⁷, mais dans la mesure où l'impôt se prélève à la source et sur les marchés financiers, chaque localité ne pourra pas voter son propre taux. Le système de dotation devrait être remplacé par un système de fiscalité propre, c'est-à-dire que chaque collectivité aurait un pourcentage direct qui lui reviendrait d'une contribution locale déterritorialisée, distribution organisée par l'État. Cette mutation annonce l'obligation de l'État providence de muter vers un État régulateur.

Une assiette fiscale de plus en plus immatérielle se met donc en place ou devrait être mise en place. Elle engloberait le capital dans son expression la plus large, y compris les flux boursiers. C'est le chemin que le financement de la Sécurité Sociale commence à prendre avec la CSG. Ainsi, « *la CSG s'applique indifféremment aux revenus d'activité et de remplacement, aux revenus du patrimoine ainsi qu'aux produits de placements à revenus fixes. Elle fait l'objet d'une retenue à la source. Elle constitue un prélèvement uniforme (...) [qui] pourrait s'élever sensiblement dans les années à venir* »¹⁰⁸⁸. L'assiette fiscale se

¹⁰⁸⁶ « Les lignes directrices adoptées au Conseil européen extraordinaire de Luxembourg de novembre 1997 préconisent de rendre les systèmes fiscaux plus favorables à l'emploi, en renversant la tendance à long terme à l'alourdissement des prélèvements obligatoires sur le travail. Pour cela, il est proposé aux États membres d'examiner l'introduction d'une taxe sur l'énergie sur les émissions polluantes. Cette orientation en faveur d'une substitution des assiettes fiscales du travail vers des taxes environnementales, était déjà envisagée dans le livre blanc croissance, compétitivité, emploi de 1994 », BUREAU Dominique et HOURCADE Jean-Charles, « Les dividendes économiques d'une réforme fiscale écologique », pp. 41-82, in Bureau Dominique, Godard Olivier, Hourcade Jean-Charles, Henry Claude, Lipietz Alain (rapport), *Fiscalité de l'environnement*, Paris, La documentation française, 1998, p. 41.

¹⁰⁸⁷ « L'efficacité économique conditionne, non seulement le fait générateur de l'impôt, mais aussi l'assiette et le niveau optimal du prélèvement. Le taux d'imposition dépend des préférences des habitants pour les consommations collectives et la pression fiscale doit donc pouvoir varier d'une localité à l'autre. L'autonomie de vote du taux d'imposition est de ce fait nécessaire pour permettre aux élus d'ajuster localement l'offre à la demande de biens publics locaux », GUENGANT Alain, « Efficacité et équité de la fiscalité locale », pp.277-295, in *Villes et économie*, Paris, La documentation française, 2004, p. 281.

¹⁰⁸⁸ LE DUIGOU Jean-Christophe, *Réinventer l'impôt*, op.cit., p. 31.

transforme. En ce sens, en allant vers un État régulateur, le Président de la République en tant que représentant de la nation, garantirait cette régulation et l'égalité des citoyens face à l'impôt.

Cette mutation de l'assiette d'imposition aura aussi des répercussions sur les cotisations sociales puisque des liens existent entre les impôts et celles-ci tels que la Cotisation Sociale Généralisée (CSG). Dans leur grande majorité, les cotisations se paient suivant la catégorie professionnelle à laquelle la personne adhère de par son métier, même si l'exigence d'égalité et le prélèvement à la source demande une base de sécurité sociale commune, dans la mesure où c'est à la complémentaire de s'ajuster aux spécificités de la profession. En effet, la multiplication de catégories ajoute de la difficulté et demande de multiples accords entre les caisses pour certains statuts ou pour des carrières professionnelles multiples. Il y a juste à s'apercevoir comment le statut de l'auto-entrepreneur, d'un principe facile, payer suivant ce que l'on gagne et à la source, a demandé de nombreux accords et dérogations. Ce constat signifie surtout que l'abstraction de plus en plus importante de l'assiette fiscale demande que les cotisations passent de la catégorie professionnelle à celle de la personne cotisante individuelle en dehors de toute attache professionnelle. Ce basculement demande sans nul doute de supprimer la distinction entre les différents statuts : travailleur non salarié, salarié, agricole ... C'est donc bien une égalisation des traitements et des situations qui commencerait à se mettre en place.

C / La raison fiscale, une expression de la politique

La raison fiscale invite à porter la réflexion sur la fiscalité au niveau des mutations politiques de l'État. Il semble important de comprendre que « *le rôle moteur joué par l'impôt en matière fiscale soit systématiquement associé à une réflexion plus globale sur les transformations de l'État* »¹⁰⁸⁹. Cette attitude nécessaire a pour objectif de « *ne pas isoler la fiscalité de son contexte, mais surtout en s'efforçant de ne pas l'isoler de l'évolution de celui-ci. Une telle direction suppose au fond une conception institutionnelle de l'impôt, qui ne doit pas hésiter à rompre avec la conception technique ou instrumentaliste qui est trop souvent la sienne* »¹⁰⁹⁰. En effet, l'État se doit dans le cadre d'une décentralisation politique, de faire le

¹⁰⁸⁹ BOUVIER Michel, *Introduction au droit fiscal, op.cit.*, p. 236.

¹⁰⁹⁰ *Ibid.*, p. 236.

deuil de la centralisation pour instaurer un dialogue constant et institutionnel entre tous les niveaux de la société¹⁰⁹¹.

La raison fiscale d'un État décentralisé contemporain appelle la mise en place de la pluralité budgétaire, seule manière de reconnaître une autonomie à l'ensemble des institutions. « *La reconnaissance de la pluralité budgétaire devrait conduire en effet au partage de l'exercice de la souveraineté fiscale sur un même territoire, entre l'État, l'Union Européenne, les collectivités locales et, peut-être même, les organismes de sécurité sociale après que les conditions de la démocratie sociale auront été redéfinies...* »¹⁰⁹². En effet, l'inertie politique reste le danger de la fiscalité. Sans cette mutation, l'État ne changera que dans le cadre d'une confrontation violente entre ceux qui possèdent le pouvoir et ceux qui souhaitent le conquérir. Cette mutation devient une nécessité. Elle implique toutes les strates de la société.

Il semble ainsi important « *de distinguer pouvoir étatique et souveraineté, ou encore, capacité, de la part de l'État, à exercer un pouvoir et capacité à maîtriser une autorité régulatrice (concrètement, à maîtriser une politique d'une population, voire une population en tant que telle)* »¹⁰⁹³. Cette distinction permet entre autre de comprendre que le partage de la souveraineté ne dissout pas la capacité de l'État à être un acteur important. Il indique simplement le mode de fonctionnement du pouvoir à changer et que « *cette nouvelle gouvernance appelle un développement de la participation de la société civile dans le processus de décision, un accroissement des contre-pouvoirs parlementaires et un renforcement de l'évolution externe* »¹⁰⁹⁴. L'instauration d'un État décentralisé fait du chef de l'État le représentant de ce quatrième pouvoir.

La participation démocratique amène une mutation de la fonction du chef de l'État. Il incarnera cette fonction de coordination de l'espace public. En effet, la participation

¹⁰⁹¹ « Cette procédure nécessitera la mise en place d'un dispositif d'échange clair et efficace entre les niveaux central et déconcentré. Il prendra la forme d'un « *dialogue de gestion* », BERNARD Jacques, La LOLF : d'une administration de moyens vers une administration de résultats », pp. 27-36, in Serba Jacques, Le Jeune Pierrick (sous la direction de), *La fonction publique face à la culture de résultat*, colloque organisé à l'IPAG de Brest les 7 et 8 avril 2005, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 31.

¹⁰⁹² PELLET Rémi, « La fin de l'universalité budgétaire », *op.cit.*, p. 527.

¹⁰⁹³ HIBOU Béatrice, « De la privatisation des économies... », *op.cit.*, 1999, p. 38.

¹⁰⁹⁴ MESTRALLET Gérard, TALY Michel, SAMSON Julien, *La réforme de la gouvernance fiscale*, *op.cit.*, p. 159.

démocratique garde les fondamentaux politiques de la démocratie ; les pouvoirs : législatif, judiciaire et exécutif demeurent séparés. Néanmoins, il y a une remise en cause de la séparation traditionnelle du pouvoir exécutif, partagé entre le chef de l'État (figure extérieure de l'exécutif) et le premier ministre (figure intérieure)¹⁰⁹⁵. Pourtant, le premier ministre demeure le seul responsable de l'exécution du pouvoir¹⁰⁹⁶ dans la mesure où le chef de l'État a une vocation première d'être le chef de l'ensemble de l'État composé de trois pouvoirs distincts (législatif, exécutif et judiciaire), il en assure donc la séparation. Il a pour première fonction la régulation de cet État, et dans ce cadre, il ne peut plus être la deuxième phase de l'exécutif. Il symbolise autre chose. Le chef de l'État possède le pouvoir de régulation, là où le premier ministre reste issu du pouvoir représentatif. Ainsi, le premier ministre est issu de la majorité des représentants du peuple, le chef de l'État incarne le peuple.

Le chef de l'État garantirait la participation de la société civile aux institutions et l'égalité des citoyens face à l'impôt. Il permet de coordonner et de réguler l'ensemble des corps de la société, car cette fonction de régulation, aucun ministre et aucun premier ministre ne pourrait l'occuper, pas plus un juge ou un député. Chacun à sa façon, soit par nomination, soit par élection, fait partie d'un intérêt ou d'une gestion particulière d'un domaine de l'État. Seul le chef de l'État a cette fonction supérieure qui lui permet d'encadrer l'ensemble de la société. Son correspondant au niveau local serait sans contexte le maire, d'où naît d'ailleurs le pouvoir de régulation¹⁰⁹⁷. De ce fait, le chef de l'État pourrait être un citoyen issu autant de la société civile que de la sphère politique.

La mutation de la fiscalité, la naissance d'un État décentralisé et la nouvelle lecture des institutions, amènent un ordre, social et juridique, chamboulé. Cependant « *il n'y a pas de société, dont l'ordre juridique, sans valeur proclamées comme fondamentales. La*

¹⁰⁹⁵ À l'origine de la V^e République : « Puisque le régime présidentiel est rejeté et la dualité de l'exécutif affirmée, la répartition des tâches entre le président et le premier ministre doit être précisée », DONEGANI Jean-Marie et SADOUM Marc, *La V^e République, naissance et mort*, Paris, Folio Histoire, 1998, p. 91 ; d'où la théorie de domaine réservé du chef de l'État.

¹⁰⁹⁶ Article 21 de la Constitution de la V^e République : « Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la Défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires. Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres. Il supplée, le cas échéant, le Président de la République dans la présidence des conseils et comités prévus à l'article 15. Il peut, à titre exceptionnel, le suppléer pour la présidence d'un Conseil des ministres en vertu d'une délégation expresse et pour un ordre du jour déterminé » ; « le premier ministre dirige le gouvernement, il ne le résume pas, et sa signature ne peut remplacer celle d'un ministre », CARCASSONNE Guy, *La Constitution*, Paris, Point Essai, 2002, p. 126.

¹⁰⁹⁷ *Ibid.*, *Supra*.

reconnaissance des droits de l'Homme montre le chemin qui peut être fait dans la protection de telles valeurs. Il serait nécessaire que l'environnement soit élevé par les moyens juridiques aussi à un niveau comparable »¹⁰⁹⁸. Ainsi, en intégrant la fiscalité de l'environnement dans le fonctionnement même de la fiscalité, en arrêtant d'en faire une sphère séparée du droit, et chercher après coup comment l'intégrer sans bouleverser l'ensemble des règlements, l'État créerait un véritable droit du vivant¹⁰⁹⁹, - un droit universel du vivant ; rejoignant ce discours de Claude Lévi-Strauss :

Si gênant qu'il soit de l'admettre, la nature, avant qu'on songe à la protéger pour l'homme, doit être protégée contre lui. Et quand, dans une déclaration récente, M. le garde des sceaux déclare que « *la justice ne peut rester indifférente aux agressions que l'homme subit du fait des nuisances* », il inverse, lui aussi les données du problème : l'homme ne subit pas l'agression des nuisances, il les cause. Le droit de l'environnement, dont on parle tant, est un droit de l'environnement sur l'homme, non un droit de l'homme sur l'environnement.¹¹⁰⁰

Sans nul doute la première règle demeurerait l'interdiction de breveter le vivant¹¹⁰¹, car cela va dans le sens du rapprochement des droits de l'Homme et du droit de l'environnement. Ce sens se légitime d'autant plus que cet ensemble se présente de plus en plus présent dans le droit. En effet, bien des entreprises puissantes et riches, mais aussi des fonds boursiers dépendent d'équilibres environnementaux incertains et fragiles qui ne dépendent pas de l'homme¹¹⁰². Il importe alors à ce pouvoir de régulation, né de la

¹⁰⁹⁸ KISS Alexandre, « Une nouvelle lecture du droit de l'environnement ? », *op.cit.*, p. 383.

¹⁰⁹⁹ « Toutefois, s'il apparaît désormais incontestable que le fait d'être vivant est régi par le droit et implique des conséquences juridiques spécifiques dans les différents domaines, le vivant n'est pas rattachable à une branche de droit exclusive, mais tout au contraire, est « *partout et nulle part* », capté par des branches du droit nombreuses à tel point que l'on a pu parler « *d'un champ normatif qui n'a pas d'entrée et de sortie* » tant il est étendu. Dans ce contexte, peut-on parler de droit du vivant ? Derrière le foisonnement de ces textes, le droit du vivant ou le biodroit serait-il en train de « *s'autonomiser* » au point de constituer désormais une branche « *nommée* » du droit ? » BROSSET Estelle, « Introduction », pp. 11-36, in Brosset Estelle, *Le droit international et européen du vivant. Quel rôle pour les acteurs privés ?*, Paris, La documentation française, 2009, p. 21.

¹¹⁰⁰ Chapitre XXII : Réflexion sur la liberté, pp. 371-382, in Lévi-Strauss Claude, *Le Regard éloigné*, Paris, Plon, 1983, p. 375.

¹¹⁰¹ Se référer à la note ci-dessus n°1099.

¹¹⁰² « Rien dans la nature ne prouve qu'elle se soucie davantage de notre espèce humaine que des jonquilles. Nous pouvons bien disparaître un jour aussi rapidement et radicalement que des milliers d'autres espèces avant nous. Mais, quoi que nous ayons en commun avec les autres êtres vivants, une seule caractéristique est notre génie exclusif : nous sommes l'unique espèce de la nature à œuvrer à sa propre destruction », GARY Romain, « De combien d'avertissements avons-nous besoin, de combien de beauté disparue ? », pp. 239-256, in Gary Romain, *L'affaire homme*, Paris, Folio, Gallimard, 2005, p. 239.

décentralisation politique, que la société ne demeure pas plus longtemps un trompe-l'œil¹¹⁰³ sur l'évolution de chacun, mais que la raison fiscale devienne une expression d'un pouvoir politique équitable et juste. Il semble alors impossible de terminer sans ces mots, à nouveau, de Claude Lévi-Strauss en 1961, dans un entretien accordé à Georges Charbonnier, et qui montre toute l'importance de la décentralisation :

Enfin, si l'ethnologue osait se permettre de jouer les réformateurs, de dire « *voilà à quoi notre expérience de milliers de sociétés peut aujourd'hui nous servir, à vous, les hommes d'aujourd'hui* », il préconiserait sans nul doute une décentralisation sur tous les plans, pour faire en sorte que le plus grand nombre d'activités sociales et économiques s'accomplissent à ces niveaux d'authenticité, où les groupes sont constitués d'hommes qui ont une connaissance concrète les uns des autres.¹¹⁰⁴

Finalement, il y a des espoirs qui ne meurent jamais.

¹¹⁰³ « À quoi tiennent donc la puissance et les enchantements du trompe-l'œil ? À la coalescence obtenue comme par miracle d'aspects fugitifs et indéfinissables du monde sensible, avec des procédures techniques, fruit d'un savoir lentement acquis et d'un travail intellectuel, qui permettent de reconstituer et de fixer ces aspects », LÉVI-STRAUSS Claude, *Regarder, écouter, lire*, Paris, Plon, 1993, p. 31.

¹¹⁰⁴ *Entretiens avec Claude Lévi-Strauss*, Paris, Pocket, 1961, p. 61

Conclusion deuxième partie

Aujourd'hui, la France cherche sa voie entre un centralisme tenace et une décentralisation ficelée. Pourtant, tous les indices sociaux, les manifestations populaires, une fiscalité de plus en plus injuste et vieillissante appellent l'État à opérer une mutation. Pour cela, il ne faut pas confondre la « *décentralisation territoriale* » qui se met en place actuellement, et qui vise à répartir les compétences étatiques entre l'État et les collectivités locales, et la « *décentralisation politique* » qui intègre la sphère civile à l'intérieure des institutions. Si la première appelle à ce que la République se dote, comme le note la Constitution, d'une « *organisation décentralisée* », la seconde appelle le partage de la souveraineté avec la société civile. D'ailleurs, l'expression « *partage* » évoque une conception élaborée à partir d'un État centralisateur. En effet, dans le cadre d'un État décentralisé qui possède sa logique propre de fonctionnement, le partage de souveraineté devient une redistribution du pouvoir, c'est-à-dire une « *participation citoyenne* ».

Cette mutation propose un changement de la justification fiscale présente. L'État fiscalise essentiellement sur les choses fixes et matérielles, et ignore le mouvement de l'argent, les zones d'échanges et de richesses, mais aussi le prélèvement à la source. Pourtant, il y a dans la fiscalité la garantie de la mutation démocratique que souhaite la société civile ; participation qui a été refusée par la défaite du référendum de 1969. Bien qu'étant le choix des électeurs, le résultat révèle surtout une volonté de la classe politique, profitant d'une popularité en baisse du chef de l'État en fin de mandat, de demeurer une sphère distincte.

La réforme fiscale demande le passage d'une imposition sur les choses matérielles vers une fiscalité sur le mouvement des revenus à leur source et sur la contribution des marchés boursiers et financiers. Cette mutation devient le symbole du rééquilibrage entre le citoyen et le capital. En effet, la mutation fiscale et étatique, concomitante l'une de l'autre, peut permettre le rapprochement des droits de l'Homme et du droit de l'environnement. Loin d'être deux entités séparées, la mutation de la démocratie en laissant plus de place à la citoyenneté, laisse plus de place au respect de la nature. Leur évolution se lie maintenant, et de cette alliance naîtra sûrement l'État décentralisé, dont le chef de l'État serait le garant.

CONCLUSION GÉNÉRALE

La raison fiscale de l'ancienne France à la naissance de l'État décentralisé contemporain présente à la fois une réflexion historique et une démonstration. L'enjeu de cette étude demeure la production d'une connaissance sur un mouvement historique, à partir de la fiscalité, qui évolue de la centralisation à la décentralisation de l'État. Les études historiques inter-époques, courantes en histoire, nourries par l'apport des Annales, et habituelles en sciences politiques, le semblent moins en droit. L'histoire du droit se constitue plutôt d'études de périodes délimitées dans le temps, un lieu géographique à un moment précis ou d'un événement. Toutes ces œuvres se présentent comme l'héritage d'une telle richesse qu'il devient impossible de ne pas l'utiliser pour penser le monde contemporain et en imaginer les mutations dans le cadre d'une réflexion juridique. Cette certitude fera débiter cette recherche par l'écoute des contemporains : les collectivités territoriales, les agents de préfecture, les particuliers, les associations citoyennes, les divers conseils consultatifs, les études sociologiques ou encore les élus ; de leurs problématiques, le choix de la fiscalité s'imposait et celle de la redéfinition de l'État suivit.

L'analyse de la fiscalité dévoile vite une logique dont il faut, pour la comprendre, en sortir, aller à sa naissance au moment de l'établissement d'un pouvoir continu qui débute au X^e siècle ; non pas que les époques antérieures ne soient pas riches d'enseignements, mais cette époque marque le début de l'unité d'un pouvoir administratif. À partir de cette succession de rois, non seulement l'autorité royale prend forme, mais le souverain se distingue de plus en plus d'un conseil de seigneurs duquel il vient. Il s'impose comme un être divin - représentant de Dieu - et ayant un lien direct avec le peuple. L'œuvre ne se réalise pas en un jour. Elle résulte de la succession de règnes et de la volonté de monarques tous animés par l'envie d'imposer le pouvoir royal comme le seul pouvoir digne de diriger la France. Une œuvre d'unification se met en place par la fusion du pouvoir, des sujets et d'un territoire. Il ne peut pas y avoir un pouvoir au-dessus de tous les autres sans les moyens symboliques et matériels de cette conquête. La guerre va aider à réaliser ce destin. Le danger et la destruction qu'inspirent les offensives étrangères, mais aussi l'envie d'installer un royaume, vont être des arguments mobilisables pour lever des impôts de plus en plus lourds. Ces derniers restent essentiellement liés à la guerre, ce qui signifie qu'en dehors de ces périodes, les levées auraient dû être moins importantes. Pourtant, la justification d'avoir

une armée permanente constitue l'argumentaire principal à l'installation d'une fiscalité courante, symbole de la soumission au pouvoir d'un État en pleine naissance. Le fait majeur demeure qu'au même moment du développement d'une fiscalité qui se renouvelle en permanence, l'autorité royale constitue un pouvoir étatique de plus en plus autonome. Symbole de son indépendance, la continuité de l'État s'assure par le principe de l'hérédité. Il y a donc un parallélisme entre unité du pouvoir, unité du territoire et constitution d'un centre. Le centralisme devient le mode normal de fonctionnement d'un État fiscaliste qui préside aux destinées d'un pays. Mais, face à l'autorité fiscale, deux ordres de la société, le clergé et la noblesse, font tout pour être exonérés d'impôts. En conséquence, la permanence fiscale traduit-elle en fait un acte continuellement renouvelé et enregistré par les Parlements de province. Toujours discuté, son prélèvement est assuré pour l'essentiel par la ferme générale et dès le XVI^e siècle, le dispositif se renforce par des intendants.

Jamais l'État central n'a été seul aux commandes de l'organisation de la France, il a toujours eu des liens avec des pouvoirs seigneuriaux, provinciaux ou locaux. L'alliance entre le pouvoir central et les pouvoirs périphériques trouve son point de dispute avec la fiscalité. Que cela soit avec la crise des Parlements, ou avec l'urgence des États Généraux de 1789, des solutions ont été recherchées. Mais le système a vieilli, et toutes les réformes qui ont été proposées, ont été contestées à tour de rôle par les privilégiés, le clergé et le peuple. Les raisons des contestations apparaissent évidemment différentes d'un ordre à l'autre, mais ce qui en ressort laisse l'image d'une fiscalité fortement inéquitable et honnie par ses modes de prélèvements. Il y a une envie de mettre fin à ce système bâti contre le peuple et de fonder une nation où tous les privilèges seront abolis.

Avec le changement du pouvoir en 1789, des mutations fiscales s'observent : le mode de prélèvement des fermes disparaît, les intendants aussi. Cela marque alors la fin des prélèvements par des offices et des charges privées ; ils laissent leur place à des prélèvements organisés par l'administration publique et départementalisée. Le territoire neutralisé, chacun doit se trouver au maximum à une journée de charrette du chef-lieu ; ce dernier concentre les pouvoirs de la capitale en province. Un équilibre semble être recherché entre centralisation et décentralisation. Néanmoins, il faut attendre un siècle avant d'entrevoir une fiscalité sur le revenu et progressive. En effet, le XIX^e siècle demeure un moment de confrontations politiques où l'idéal républicain de la justice fiscale a du mal à triompher. D'abord, les républicains commettent des erreurs en augmentant les prélèvements d'une façon inconsidérée, mais aussi les concurrences politiques de la

monarchie et des bonapartistes se durcissent. Même dans ses premières années, après 1870, la République reste conservatrice. Ce ne sera qu'après ce long siècle de combats que les questions relatives à la décentralisation se poseront à nouveau.

Traditionnellement, la théorie classique apprend que la décentralisation se produit quand la capitale d'un État concède des compétences à ses provinces. Seulement, cette définition ne répond pas actuellement aux espoirs et attentes de la population. Elle souhaite participer aux institutions pour délibérer avec le pouvoir politique dans des assemblées communes. De fait, il y a une distinction qui s'établit entre la décentralisation territoriale et la décentralisation politique, la première a permis la naissance de centralismes locaux alors que la seconde exerce la souveraineté avec le pouvoir civil dans le cadre d'une participation démocratique.

De ce fait, le centralisme se caractérise par un mode de fonctionnement qui lui est propre. En effet, la centralisation réserve le pouvoir de délibération dans les mains d'une seule entité centralisée qui écarte la sphère civile de la décision finale. Elle la relègue dans des concertations plus ou moins considérées. Le centralisme peut être géographique, social ou politique, mais il est d'abord un mode de fonctionnement que l'histoire de la fiscalité a appris à appréhender. Car, l'une des principales caractéristiques du pouvoir qui se rencontre dans la fiscalité demeure le droit de contraindre : à obéir ou à payer sous peine d'être exposé à des sanctions juridiques, financières ou physiques.

Par contre, la décentralisation se caractérise par le fait que l'État agrège à son fonctionnement administratif la sphère citoyenne, établissant volontairement une égalité entre le pouvoir politique et le pouvoir civil. Ainsi, comme le centralisme vu ci-dessus, la décentralisation possède une logique propre à elle-même bien distincte des autres conceptions de l'État. Cette participation de la sphère civile appelle de fait à une simplification des procédures administratives et notamment de la fiscalité.

Néanmoins, avec la technocratisation des démocraties, le débat en général se résume de plus en plus à une réunion d'experts et de spécialistes. L'élu a délégué son pouvoir. Il semble alors courant en réunion publique de le voir passer la parole à son ingénieur ou à l'expert invité pour répondre aux questions des citoyens. Ce dernier est réduit à poser des questions alors que le politique a délégué la parole à l'expert. La démocratie perd en

légitimité, d'où l'envie grandissante des associations citoyennes de participer à un débat abandonné trop souvent aux spécialistes. La simplification fiscale devient alors non seulement une nécessité démocratique, mais sera salvatrice d'un domaine dont même les experts finissent par s'y perdre.

La fiscalité change difficilement. Elle crée des habitudes, des privilèges et des exonérations. Toute mutation en profondeur d'un système fiscal se réalise dans la difficulté et dans la douleur lors de guerre ou de révolution. En conséquence, même s'il est vrai que la fiscalité actuelle ne répond plus aux attentes et espérances de la population, s'il est vrai aussi que les collectivités locales se plaignent de la fiscalité qui ne leur apporte pas les moyens dont elles ont besoin, s'il est vrai encore que l'État doit faire face à des déficits de plus en plus importants, rien ne garantit que les mutations de la fiscalité de demain se déroulent sans un évènement historique qui permettrait la mise en place de cette mutation. En effet, il se met en place un monde dominé par la communication et un humanisme soucieux de l'environnement. Face à une énergie qu'il va falloir maîtriser, la société de consommation connaît ses derniers soupirs. La dette publique vient pour l'instant au secours du système bancaire et boursier, et les contribuables par leurs impôts relancent la machine économique, redonnent confiance au système financier qui continue à engranger des richesses, mais possède de fortes exonérations à la contribution fiscale. Il faut, paraît-il, que la fiscalité soit compétitive et qu'elle n'entrave pas la performance des grandes entreprises.

Alors, les gouvernants instituent conjointement et d'une façon approuvée par le Conseil européen, des écotaxes, non pour changer certains comportements dangereux pour la planète, mais compenser leurs pertes fiscales. Cette attitude renforce l'idée que le contribuable et les petites entreprises seraient les seuls à payer et que la protection de l'environnement ne constituerait qu'un prétexte à payer plus d'impôts. Il commence à circuler sur Internet et dans les médias l'idée que la production humaine ne mettrait pas réellement la planète en danger. En ce sens, le refus de changer les formes de gouvernance au niveau de l'État vient précisément du fait que toute transformation entraînerait une mutation de la raison fiscale.

En effet, face aux enjeux économiques, énergétiques ou sociaux qui se présentent, l'État ne peut pas tout gérer. Une décentralisation politique et territoriale s'impose, le renforcement des localités à fiscalité propre redistribuée par l'État et la mise en place du prélèvement à la

source deviennent nécessaires. La participation de la sphère citoyenne aux institutions marque la fin du lobbying industriel sur l'État.

Face aux enjeux à venir, comment ne pas prélever une fiscalité sur les marchés boursiers, précisément où passent les échanges et la richesse mondiale ? Comment demander à la classe moyenne de financer des programmes et des mutations alors que son pouvoir d'achat a chuté, que la population vieillit et dépendra des retraites, et que nombre de ses enfants sont touchés par le chômage et la précarité ? De plus, cette mutation du pouvoir entraîne l'obsolescence de la fiscalité directe locale dans sa justification. En effet, il devient impossible de fiscaliser sur le fait de posséder ou de louer une résidence principale puisqu'elle ne produit généralement aucune recette, d'assujettir un employeur parce qu'il embauche, ou encore d'exonérer les bénéficiaires des conseils d'administration des grandes entreprises. Ces affirmations s'étendent à la fiscalité indirecte, avec par exemple la TVA sur l'électricité, qui demeure d'autant plus pénalisante qu'elle frappe les familles les plus fragiles. Les débats sur la mise en place d'une fiscalité indirecte adaptable, non seulement sur le produit, mais aussi suivant des critères sociaux, géographiques ou d'après les mois de l'année commence à faire son chemin. Cela signifie surtout que la fiscalité dans un monde d'échanges ne peut plus avoir pour base uniquement les choses matérielles, elle doit se développer sur les mouvements économiques à leur source. Seulement, pour éviter la stigmatisation telle que sur les écotaxes, il devient impératif de ne pas superposer deux systèmes fiscaux l'un sur l'autre, car c'est courir le risque d'une asphyxie financière du contribuable.

Autre écueil à éviter : ne pas profiter d'une mutation pour augmenter la fiscalité. Elle doit être l'occasion au contraire d'une baisse de la pression pour les contribuables. Dans le cas contraire, les autorités s'exposeraient à de fortes critiques avec le risque d'être déstabilisées. Cette fiscalité aurait pour base, trois axes significatifs :

- Le passage, comme ci-dessus évoqué, d'une imposition des choses matérielles à une contribution sur le mouvement à la source des échanges économiques.
- Une fiscalisation sur les mouvements et les transactions financières et boursières.
- L'intégration de la fiscalité sur l'environnement à l'intérieur des différentes impositions afin d'orienter par la fiscalité les préférences économiques.

Le dernier point apparaît d'autant plus essentiel que la prise en compte de la nature symbolise le tournant d'une société qui se pense sans limite, c'est-à-dire qu'elle pourrait croître et produire sans tenir compte du milieu dans lequel elle évolue. Cette prise en compte de la nature appelle une mutation de la gestion étatique dans une décentralisation politique plus forte. Mais aussi, cela demande une localisation plus importante de la gestion des échanges économiques et la mise en place d'un État décentralisé.

L'étude de la raison fiscale fait percevoir une lente mutation démocratique. Un choix se présente à l'État entre le centralisme et la décentralisation. Seulement, aucun État ne souhaite faire le premier pas ayant peur qu'il le déstabilise par rapport à tous les autres. Or, ceux qui sont les premiers aujourd'hui risquent fort d'être les derniers demain. L'enjeu se situe dans le vivant. En ce sens, la raison fiscale a mis à jour l'importance d'un État décentralisé. Car, n'en déplaisent à ceux qui disent que c'est de l'opportunisme politique ou du clientélisme, c'est au contraire l'expression du rapprochement du monde politique avec la sphère civile pour la défense de ce qui semble commun à tous : la plus belle expression de l'intérêt général.

Sources imprimées

A

- AUCOC (L.), Extrait du discours prononcé le 28 novembre 1891, in Dreyfus Ferdinand, *Vauban économiste*, Nîmes, Lacour – Redivivia, imprimé en 2008.

B

- BALLADUR (É.), *Il est temps de décider*, 5 mars Rapport au Président de la République, Comité pour la réforme des collectivités locales, 2009.
- BODIN (J.), *Les six livres de la République*, Paris, éd. Livre de poche, classique de la philosophie française 1993.
- BOURGEOIS (L.), *Solidarité* (1912), Paris, Presses Universitaires du Septentrion, 1998.

C

- CAILLAUX (J.), *Mes mémoires, ma jeunesse orgueilleuse, 1863-1909*, Paris, Plon, 1942.
- CARRE DE MALBERG (R.), *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris, Dalloz, 2004.
- CARRE DE MALBERG (R.), *Confrontation de la théorie de la formation du droit par degrés avec les idées et les institutions consacrées par le droit positif français relativement à sa formation* (1933), Paris, Dalloz, 2007.

D

- De GAULLE (C.), *Le fil de l'épée* (1932), pp.140-225, in de Gaulle Charles, *Le fil de l'épée et autres écrits*, Paris, Plon, 1999.
- De GAULLE (C.), *Anthologie des discours 1940-1969, général de Gaulle*, sous la direction de Pierre Leblanc et l'institut des archives sonores, Fremeaux & Associés, CD.
- DUGUIT (L.), *L'État, les gouvernants et les agents*, (1903), Paris, Dalloz, 2003.
- DUGUIT (L.), *Les transformations du droit public*, Paris, Librairie Armand Colin, 1913.

E

- EISEMANN (C.), *Centralisation et Décentralisation, esquisse d'une théorie générale*, Paris, LGDJ, 1948.

F

- FURET (F.) et HALÉVI (R.) (textes établis, présentés et annotés par), *Orateurs de la Révolution française, I- Les Constituants*, Paris, Bibliothèque de la Pléiade, nrf, Gallimard, 1989.
- FUZIER-HERMAN, *Répertoire général Alphabétique du droit français*, tome 17, Paris, Librairie de la société du recueil général des lois et des arrêts, L. Larose, 1899.

G

- GARAUDY (R.), *Les orateurs de la Révolution française*, Paris, Larousse, 1989.

- GUICHARD (O.), *Vivre ensemble, rapport de la commission de développement des responsabilités locales*, Paris, La documentation française, septembre 1976.

H

- HEGEL, *La raison dans l'histoire*, Paris, bibliothèques 10/18, 1965.

I

- ISAMBERT (F.-A.), *Recueil général des anciennes lois françaises (1438-1461)*, tome 9, Paris, Belin – Le Prieur et verdier, 1825.

J

- JAURÈS (J.), *L'armée nouvelle*, auteur du siècle, Paris, imprimerie nationale, 1992.
- JELLINEK (G.), *La déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, contribution à l'histoire du droit constitutionnel moderne*, Paris, Albert Fontemoing éditeur, 1902.
- JELLINEK (G.), *L'État moderne et son droit, théorie générale de l'État*, première partie, Paris, éditions Panthéon Assa, LGDJ diffuseur, 2005.
- JELLINEK (G.), *L'État moderne et son droit, théorie juridique de l'État*, deuxième partie, Paris, éditions Panthéon-Assas, LGDJ diffuseur, 2005.

L

- *La déconcentration des administrations de la réforme de l'État*, Rapport public particulier, cour des Comptes, Les éditions des journaux officiels, Novembre 2003.
- LAMBERT (A.), *Relations entre l'état et les collectivités territoriales* (rapport parlementaire), décembre 2007.

M

- MACHIAVEL (N.), *Discours sur la première décade de Tite-Live*, pp. 181-460, in Machiavel, Œuvres, Paris, Bouquins, Robert Laffont, 1987.
- *Mémento à l'usage des mandataires financiers et des associations de financement électoral*, Paris, La documentation française, 2004.
- MONTESQUIEU (C.-L. de Secondat), *L'Esprit des Lois*, 1748.

N

- *Notice d'information pratique pour remplir le compte de campagne*, CNCCFP, édition 2010.

P

- *Projet de loi de finances pour 2010*, Assemblée nationale, n°1946, Paris, enregistré le 30 septembre 2009.
- PROUDHON (P. J.), *Théorie sur la propriété* (1866), Paris, éditions l'Harmattan, 1997.

Q

- QUESNAY (F.), *Tableau économique*, pp. 87-148, in Quesnay, *Physiocratie*, Paris, Flammarion, 1991.
- QUESNAY (F.), *Second problème économique (1767)*, pp. 395-418, in Quesnay, *Physiocratie*, Paris, Flammarion, 1991.
- QUESNAY (F.), article « Grains », *Encyclopédie ou dictionnaire des sciences, des arts et des métiers*, tome 2, Paris, Flammarion, 1986.

R

- ROUSSEAU (J.-J.), *Discours sur l'économie politique*, pp. 239-278, in Rousseau, *Du contrat social – écrits politiques*, Paris, nrf, Bibliothèque de la pléiade, Gallimard, 1964.

S

- SIEYÈS (E.-J.), *Essai sur les privilèges (1788)*, pp. 93-114, in Sieyès (E.-J.), *Écrits politiques*, Suisse, Gordon and Breach Science Publishers S.A, 1994.
- SIEYÈS (E.-J.), *Qu'est-ce que le Tiers état ? (1789)*, pp. 115-188, in Sieyès Emmanuel-Joseph, *Écrits politiques*, Suisse, Gordon and Breach Science Publishers S.A, 1994.
- SMITH (A.), *La richesse des nations (1776)*, tome 2, Paris, GF-Flammarion, 1991.
- SUNZI, *L'art de la guerre*, Paris, Payot & rivage poche, 2004.

T

- THIERS (A.), *Discours de M. Thiers*, tome 13 (1871), Paris, Calmann-Lévy, 1882.
- TOCQUEVILLE (A. de), *L'Ancien Régime et la Révolution*, éditions Gallimard, 1967.
- TURGOT (A. R. J.), *Éloge de Vincent de Gournay (1759)*, pp. 123-153, in Turgot, *Formation et distribution des richesses*, Paris, Flammarion, 1997.
- TURGOT (A. R. J.), *Observations sur les mémoires récompensés par la société d'agriculture de Limoges (1767)*, pp.237-269, in Turgot, *Formation et distribution des richesses*, Paris, Flammarion, 1997.
- TURGOT (A. R. J.), *Lettres au Contrôleur Général (Abbé Terray) sur le commerce des grains (1770)*, pp. 297-380, in Turgot, *Formation et distribution des richesses*, Paris, Flammarion, 1997.

V

- VAUBAN (S. Le Preste de), *La dîme royale (1706)*, Paris, imprimerie nationale édition, 1992.
- VILLARS (C.) (adaptation de), *Nous avons vécu la Révolution française*, Paris, Via medias éditions, 2004.

W

- WARSMANN (J.-L.), *Rapport sur la clarification de l'organisation et des compétences des collectivités territoriales*, octobre 2008.

Bibliographie

A

- AGULHON (M.), *La République I, 1880-1932*, Paris, Pluriel Hachette, 1990.
- ALBERTINI (J.-B.), *Contribution à une théorie de l'État déconcentré*, Bruxelles, école doctorale de la faculté de droit Bruylant-Bruxelles, 1998.
- ALIMENTO (A.), *Réformes fiscales et crises politiques dans la France de Louis XV, de la taille tarifée au cadastre général*, Bruxelles, P.I.E Peter Lang, 2008.
- ANTONETTI (G.), « La Révolution et la première tentative de contrôle des changes », pp. 261-272, in *État, finances et économie pendant la Révolution française*, colloque tenu à Bercy les 12, 13, 14 octobre 1989, à l'occasion du Bicentenaire de la Révolution française, Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 1991.
- ANTONMATTEI (P.), *Gambetta, héraut de la République*, Paris, éditions Michalon, 1999.
- ARIÈS (P.), *Le temps de l'histoire*, Paris, Seuil, 1986.
- ASSELAM (J.-C.), « Un siècle d'histoire fiscale de la France, le mirage de l'impôt progressif sur le revenu », pp. 67-89, in Lévy-Leboyer Maurice, Lescure Michel et Plessis Alain, *L'impôt en France aux XIX^e et XX^e siècles*, colloque des 2,3 et 4 mai 2001, Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 2006.
- AUBERT (G.), « Introduction », pp. 7-15, in Aubert Gautier et Chaline Olivier (sous la direction), *Les Parlements de Louis XIV, opposition, coopération, autonomisation ?*, Rennes, PUR et le Centre de recherche de l'Ouest, 2010.
- AUBIN (G.), *La seigneurie en bordelais d'après la pratique notariale (1715-1789)*, Rouen, Publication de l'Université de Rouen n°149.
- AUBRÉE (B.), « Service public et démocratie locale », pp.235-238, in Froment Jean-Charles et Sayah Jamil, *Le service public local, des impératifs de la modernisation aux exigences de la démocratie*, Grenoble, Presse Universitaire de Grenoble, 1998.
- AUBRY (F.-X.), *La décentralisation contre l'État (l'État semi-centralisé)*, Paris, LGDJ, 1992.
- AUBY (J.-F.), MORAUD Jean-Christophe, *La prévention du risque pénal et financier en gestion locale*, Paris, Dalloz, 1998.
- AVRIL (P.), « Le Président de la République, représentant de la nation », pp. 31-41, in Favoreu Louis, Hertzog Robert, et Roux André (sous la direction de), *Construction et finances publiques, études en l'honneur de Loïc Philip*, Paris, Economica, 2005.
- AYRAULT (L.) et GARNIER (F.), « Introduction », in Ayrault Ludovic et Garnier Florent, *La famille et l'impôt*, actes du colloque de Clermont-Ferrand, 9 et 10 juin 2005, Rennes, PUR, 2009.
- AZIMI (V.), « La nation contre les petites nations, l'organisation de la France selon l'abbé SIÉYÈS », pp. 365-385, in Pertué Michel, *L'administration territoriale de la France (1750-1950)*, Actes du colloque d'Orléans, 30 septembre, 1^{er} et 2 octobre 1993, Orléans, Presses Universitaires d'Orléans, 1998.

B

- BACQUÉ (M.-H.), REY (H.) et SINTOMER (Y.), *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, Paris, édition La découverte, 2005.
- BACZKO (B.), « Les Girondins en thermidor », pp. 47-72, in Furet François et Ozouf Mona, *La Gironde et les Girondins*, Paris, Payot, 1991.
- BAGUENARD (J.), *La décentralisation*, Paris, PUF, 2004.
- BARBICHE (B.), « Les bureaux des finances : état des questions et perspectives de recherche », pp.7-16, in *Les finances en province sous l'Ancien Régime* (journée d'étude tenue à Bercy le 3 décembre 1998), Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 2000.
- BAREAU (R.), « Le Parlement de Bretagne et l'administration des paroisses sous l'Ancien Régime », pp.165-206, in Lemaître Alain J. et Kammerer Odile, *Le pouvoir réglementaire*, Rennes, PUR, 2004.
- BARJOT (D.), CHARLINE Jean-Pierre et ENCREVÉ André, *La France au XIX^e siècle 1814-1914*, Paris, PUF, 2008.
- BASCHET (J.), *La civilisation féodale, de l'an mil à la colonisation de l'Amérique*, Paris, Champs-Flammarion, 2006.
- BASLÉ (M.), « Révision Générale des Politique Publique et activités évaluatives en France : différences, complémentarités ? », pp.61-84, in TROSA Sylvie (sous la direction de), *Évaluer les politiques publiques pour améliorer l'action publique, une prospective internationale*, Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 2009.
- BAUDU (A.), *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du Parlement en France, éclairage historique et perspectives d'évolution*, Paris, Dalloz, 2010.
- BAYARD (F.), « Prix des armes, tempête dans les finances au milieu du XVII^e siècle : le cas français », pp. 211-225, in Bely Lucien (sous la direction de), avec le concours de Richefort Isabelle, *L'Europe des traités de Westphalie, esprit de la diplomatie et diplomatie de l'esprit*, Paris, PUF, 2000.
- BAZIADDY (S.), *Systèmes fiscaux comparés*, Paris, Ellipses, 2010.
- BEAUNE (C.), « Les lois de la guerre à la fin du Moyen-âge », pp. 109-112, in Charnu Pierre, *Les Fondements de la paix, des origines au début du XVIII^e siècle*, Paris, PUF, 1993.
- BELTRAME (P.), « La fiscalité environnementale est-elle au service de la propriété privée ? pp. 267-274, in Falque Max et Massenet Michel, *Droit de propriété et environnement*, Paris, Dalloz, 1997.
- BELTRAME (P.), « L'apparition de l'impôt sur les sociétés et l'unification de l'impôt sur le revenu des personnes physiques », pp. 91-153, in Isaia Henri et Spinoller Jacques, *Histoire du droit des finances publiques, les grandes étapes de l'évolution de la fiscalité d'État, textes à l'appui*, vol. II, Paris, Economica, 1987.
- BEN SALAH (T.), *Droit de la fonction publique*, Paris, Armand Colin, 2003.

- BERNARD (P.), « Intendants du roi et préfets au service de la France, une lignée d'envoyés en mission et contrepoids à la centralisation », pp. 533-547, in Pertué Michel, *L'administration territoriale de la France (1750-1950)*, Actes du colloque d'Orléans, 30 septembre, 1^{er} et 2 octobre 1993, Orléans, Presses Universitaires d'Orléans, 1998.
- BEZES (P.), *Réinventer l'État, les réformateurs de l'administration française (1962-2008)*, coll. Le lien social, Paris, PUF, 2009.
- BIANCHI (S.), « L'expérience des cantons en milieu rural dans la décennie de la Révolution française : pertinence et problèmes d'une greffe électorale, judiciaire, militaire et administrative », pp.37-48, in Lagadec Yann, Le Bihan Jean, Tanguy Jean-François, *Le Canton, un territoire du quotidien ?* (sous la direction de), Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2009.
- BIARD (M.), *Les lilliputiens de la décentralisation*, Paris, Champ vallon, 2007.
- BIDART (M.-T.), MORAND Jean-Christophe, *M14, la comptabilité des communes*, Paris, Berger-Lavrut, 2007.
- BIGOT (G.), *L'administration française, politique, droit et société, 1789-1870*, tome 1, Paris, Lexis Nexis, 2010.
- BIGOT (J.-L.) et BOUCHERON (P.), « La fiscalité urbaine en Rouergue. Aux origines de la documentation fiscale : le cas de Najac au XII^e siècle », pp.15-28, in Menjot Denis, Sanchez Martinez Manuel (coordinateur), *La fiscalité des villes au Moyen-âge (France méridionale, Catalogne et Castille), 1-Etude des sources*, Toulouse, éditions Privat, 1996.
- BLANC (J.), *Les péréquations dans les finances locales*, Paris, LGDJ, 1996.
- BLANC (J.), *La dotation globale de fonctionnement*, Paris, LGDJ, 1999.
- BLANQUIE (C.), « Une communauté de l'Agenais face à l'État ? La vérification des dettes de Caudecoste sous Colbert », pp. 309-326, in Follain Antoine, *L'argent des villages du XIII^e au XVIII^e siècle*, Actes du colloque d'Angers (30-31 octobre 1998), Rennes, Association d'histoire des sociétés rurales, 2000.
- BLOCH (M.), *La société féodale*, Paris, Albin Michel, 1989.
- BLOCH (M.), *Apologie pour l'histoire ou métier d'historien*, Paris, Armand Colin, 1993.
- BLOCH (M.), *L'histoire, la guerre, la résistance*, Quarto-Gallimard, 2006.
- BLONDIAUX (L.), « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », pp.119-137, in Bacque Marie-Hélène, Rey Henri, Sintomer Yves (sous la direction de), *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, 2005, Paris, éditions la découverte.
- BLUCHE (F.), *Louis XIV*, Paris, Fayard, 1986.
- BONNEY (R.), « Guerre, fiscalité et activité d'État en France (1500-1660) : quelques remarques préliminaires sur les possibilités de recherche », pp.193-201, in Genet J. Ph. et Le Mené M., *Genèse de l'État moderne, prélèvement et redistribution*, (Fontevraud 1984), Paris, éditions du CNRS, 1987.

- BONZON (A.), « Quand l'Église parle d'argent... le contrôle ecclésiastique de l'argent des villages dans la France du Nord au XVII^e siècle, pp. 291-307, in Follain Antoine, *L'argent des villages du XIII^e au XVIII^e siècle*, Actes du colloque d'Angers (30-31 octobre 1998), Rennes, Association d'histoire des sociétés rurales, 2000.
- BORDONOVE (G.), *Charles VII, 1422-1461, père de Louis XI*, Paris, les rois qui ont fait la France – Pygmalion, 2006.
- BOROUMAND (L.), « Les Girondins et l'idée de République », pp.233-264, in Furet François et Ozouf Mona, *La Gironde et les Girondins*, Paris, Payot, 1991.
- BOTTIN (J.), « Le paysan, l'État et le seigneur en Normandie, milieu du XVI^e – milieu du XVII^e siècle », pp. 101-110, in Genet J. Ph. et Le Mené M., *Genèse de l'État moderne, prélèvement et redistribution*, (Fontevraud 1984), Paris, éditions du CNRS, 1987.
- BOTTIN (M.), « Introduction historique au droit budgétaire et à la comptabilité publique de la période classique », pp.3-31, in Isaïa Henri et Spindler Jacques, *Histoire du droit des finances publiques*, vol. 2, Paris, Economica, 1986.
- BOURDE (A.), « Les « Lumières », 1715-1789 », in Duby Georges (sous la direction de), *Histoire de France, des origines à nos jours*, Paris, Larousse, 2006.
- BOURGUIGNON (F.), *Fiscalité et distribution*, Rapport, Paris, La documentation française, 1998.
- BOURIN (M.) et DURAND (R.), *Vivre au village au Moyen-âge, les solidarités paysannes du XI^e au XIII^e siècle*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2000.
- BOURIN (M.), « Propos de conclusion : conversions, communications et raisonnement économique », pp. 297-327, in Feller Laurent (textes réunis par), *Calculs et rationalités dans la seigneurie médiévale : les conversions de redevances entre XI^e et XV^e siècles*, Paris, Publication de la Sorbonne, 2009.
- BOUTRUCHE (R.), *Seigneurie et féodalité, le premier âge des liens d'homme à homme*, Paris, Aubier, 1959.
- BOUVIER (M.), *Les finances locales*, 9^e édition, Paris, LGDJ, 2004.
- BOUVIER (M.), *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, Paris, LGDJ, 2008.
- BRAUDEL (F.), *Ecrire sur l'histoire, tome I*, Paris, Garnier-Flammarion, 1969.
- BRAUDEL (F.), *Ecrits sur l'histoire, tome II*, Paris, Garnier-Flammarion, 1994.
- BRAUDEL (F.), *L'identité française*, Paris, Flammarion, 1990.
- BROCHE (F.), *La III^e République 1870-1895, de Thiers à Casimir-Perrier*, Paris, Pygmalion, 2001
- BROSSET (E.), « Introduction », pp. 11-36, in Brosset Estelle, *Le droit international et européen du vivant. Quel rôle pour les acteurs privés ?*, Paris, La documentation française, 2009.

- BRUSCHI (C.), « Le financement de la guerre dans les discours révolutionnaires », pp. 309-334, in Servet Jean-Michel, *Idées économiques sous la Révolution 1789-1794*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 1979.
- BURDEAU (F.), *Histoire de l'administration du XVIII^e au XX^e siècle*, Paris, Montchrestien, 1989.
- BUREAU (D.) et HOURCADE (J.-C.), « Les dividendes économiques d'une réforme fiscale écologique », pp. 41-82, in Bureau Dominique, Godard Olivier, Hourcade Jean-Charles, Henry Claude, Lipietz Alain (rapport), *Fiscalité de l'environnement*, Paris, La documentation française, 1998.
- BUREAU (D.) et MOUGEOT (M.) (rapport), *Politiques environnementales et compétitivité*, Paris, La documentation française, 2004.
- BUSSI (M.), « Les ambiguïtés démocratiques des élections cantonales », pp.225-233, in Lagadec Yann, Le Bihan Jean, Tanguy Jean-François, *Le Canton, un territoire du quotidien ?* (sous la direction de), Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2009.

C

- CABANNES (M.), « La gestion des collectivités locales françaises : une orthodoxie non libérale », in pp. 52-68, *Développement touristique, finances locales et mutations territoriales*, CPAU-Aquitaine, Bulletin n°41, Juin 2006.
- CANGUILHEM (G.), *Le normal et le pathologique*, Paris, Quadrige/PUF, 1966.
- CARBASSE (J.-M.), *Introduction historique au droit*, Paris, PUF, 2001.
- CARCASSONNE (G.), *La Constitution*, Paris, éditions du Seuil, Points/essais, 2002.
- CARRIER (R.), « Citoyenneté politique, citoyenneté fiscale, d'une révolution à l'autre (1789-1850) », pp.199-211, in (sous la direction de), *Invention et réinvention de la citoyenneté*, Acte du colloque international de Pau, Université Pau et Pays de l'Adour, Pau, les éditions Joëlle Sampy, 2000.
- CARRIER (R.), « Répartition ou quotité ? Les enjeux autour de la contribution personnelle mobilière et de l'impôt sur les portes et fenêtres au début de la monarchie de Juillet », pp. 142-168, in Lévy-Leboyer Maurice, Lescure Michel et Plessis Alain, *L'impôt en France aux XIX^e et XX^e siècles*, colloque des 2,3 et 4 mai 2001, Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 2006.
- CASTELOT (A.), *Bonaparte*, Paris, Perrin, 1967.
- CAUDAL (S.), « Fiscalité et environnement », pp. 143-151, in PETIT Yves, *Droit et politique de l'environnement*, Paris, La documentation française, 2009.
- CHARBONNIER (G.), *Entretiens avec Claude Lévi-Strauss*, Paris, Pocket, 1961.
- CHARTIER (R.), « La Ville acculturante », pp.221-282, in Le Roy Ladurie Emmanuel, *La ville des temps modernes de la Renaissance aux Révolutions*, Paris, éd. Du Seuil, Histoire/points, 1998.
- CHAUSSINAND-NOGARET (G.), « La ville jacobine et balzacienne », pp. 527- 606, in Le Roy Ladurie Emmanuel (sous la direction de), *La ville des temps moderne*, Paris, coll. Points Histoire, Editions du Seuil, 1998.

- CHAUVEL (J.-P.), « Disparité de richesse fiscale et dotations de l'État », pp.15-17, in Territoires, la revue de la démocratie locale, *Finances locales, l'impossible réforme*, n°460, cahier 2, septembre 2005.
- CHAUVEL (L.), *Le destin des générations, structure sociale et cohortes en France au XX^e siècle*, Paris, PUF, 2002.
- CHERRIER (E.), « Le canton peut-il rester ou devenir un territoire politique ? », pp.309-323, in Lagadec Yann, Le Bihan Jean, Tanguy Jean-François, *Le Canton, un territoire du quotidien ?* (sous la direction de), Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2009.
- CHEVALLIER (J.), *Science administrative*, 3^{ième} édition refondue, Paris, PUF, 2002.
- CLAMOUR (G.), *L'intérêt général et concurrence, essai sur la pérennité du droit public en économie de marché*, Paris, Dalloz, 2006.
- CLINQUART (J.), *La douane et les douaniers, de l'Ancien Régime au marché commun*, Paris, Taillandier, 1990.
- CLOULAS (I.), « La taxation rétroactive des achats et emphytéoses de biens ecclésiastiques : statistique générale et exploitation informatique pour les diocèses du centre-ouest de la France », pp.73-89, in *Etudes sur la fiscalité au Moyen-âge*, actes du 102^e congrès national des sociétés savantes [Limoges 1977], Paris, Bibliothèque Nationale, 1979.
- COHEN (D.) et PORTES (R.), « Crise souveraine : entre prévention et résolution », pp. 7-50, in Cohen Daniel et Portes Richard (rapport), *Crises de la dette : prévention et résolution*, Paris, La documentation française, 2003.
- COLIN (F.), *Droit public*, Paris, Gualino-lextenso éditions, 2009.
- COLLY (F.), « Les emprunts de l'État et la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances », pp. 365-376, in Hertzog Robert (sous la direction de), *La dette publique en France*, Paris, Economica, 1990.
- CONCHON (A.), *Le péage en France, au XVIII^e siècle, les privilèges à l'épreuve de la réforme*, Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 2002.
- CONTAMINE (P.), « Charles VII, les Français et la paix, 1420-1445 », pp.9-23, in *Comptes-rendus des séances*, Académie des inscriptions et belles-lettres, 137^e année, N.1, 1993.
- CONTAMINE (P.), GUYOTJEANNIN (O.), et LE JAN (R.), *Le Moyen-âge, le roi, l'Église, les grands, le peuple, 481-1514*, Paris, édition Seuil, 2002.
- CORNU (L.), « Fédéralisme ! Et pourquoi ? », pp. 265-289, in Furet François et Ozouf Mona, *La Gironde et les Girondins*, Paris, Payot, 1991.
- CREPIEUX (D.), « Le conservatoire du littoral est-il « confiscatoire » ? », pp. 343-345, in Falque Max et Lamotte Henri, *Droit de propriété, économie et environnement : le littoral* ; IV^{ème} conférence internationale, Aix-en-Provence, Université d'Aix-Marseille, Bruxelles, Bruylant, 2003.
- CROUZET (F.), *La grande inflation – la monnaie en France de Louis XVI à Napoléon*, Paris, Fayard, 1993.

D

- DAYEN (D.), « Ajain-Guéret, 15 juin 1848, une tragique émeute de contribuables », pp. 173-196, in Hollander Paul de (textes réunis par), *Violences en Limousin à travers les siècles*, Limoges, PULIM, 1998.

- DEBLONDE (J.-M.), *La France : enjeux économique*, ellipses, 2005.
- DECOSTER (C.), « La fiscalisation des aides féodales sous le règne de Philippe le Bel : une stratégie au service de la souveraineté royale », pp. 173-197, Contamine Philippe, Kerhervé Jean et Rigaudière Albert (sous la direction de), *Monnaie, fiscalité et finances au temps de Philippe le Bel* (journée d'études du 14 mai 2004), Paris, comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 2007.
- DECROIX (A.), *Question fiscale et réforme financière en France (1749-1789), logique de la transparence et recherche de la confiance publique*, Marseille, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2006.
- DELALANDE (N.), *Les batailles de l'impôt, consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 2011.
- DELEVOYE (J.-P.), *Cohésion sociale et territoires*, Rapport, commission générale du plan, Paris, La documentation française, 1997.
- DELPORTE (A.), *L'idée d'égalité en France au XVIII^e siècle*, Paris, PUF, 1987.
- DEYON (P.), *Paris et ses provinces*, Paris, Armand Colin, 1992.
- DREVILLON (H.), *L'impôt du sang, le métier des armes sous Louis XIV*, Paris, Taillandier, 2005.
- DIECKHOFF (A.), *La nation dans tous ses États, les identités nationales en mouvement*, Paris, Flammarion, 2000.
- DONEGANI (J.-M.) et SADOUM (M.), *La V^e République, naissance et mort*, Paris, Folio Histoire, 1998.
- DORIGNY (M.), « Fédéralisme girondin et centralisme montagnard : la mort d'une double légende », pp. 305-314, in Pertué Michel, *L'administration territoriale de la France (1750-1950)*, Actes du colloque d'Orléans, 30 septembre, 1^{er} et 2 octobre 1993, Orléans, Presses Universitaires d'Orléans, 1998.
- DOUENCE (J.-C.), « La clause générale de compétence aujourd'hui », pp.47-52, *Pouvoirs locaux*, n°68, I/2006.
- DUBOIS (H.), « La paix au Moyen-âge », pp. 95-112, in Charnu Pierre, *Les Fondements de la paix, des origines au début du XVIII^e siècle*, Paris, PUF, 1993.
- DUBY (G.), *L'économie rurale et la vie des campagnes dans l'occident médiéval*, volume 1 et 2, Paris, Aubier, 1962.
- DUMAS (G.), *Politique fiscale : le naufrage*, Paris, l'Harmattan, 2007.
- DUMONT (G.-F.), avec la collaboration de Chaunu Pierre, Legrand Jean et Sauvy Alfred, *La France ridée, les conditions du renouveau*, Paris, Hachette, 1986.
- DUPRAT (J.-P.), « L'évolution des relations du ministère des finances avec les collectivités locales », pp.13-36, in Choussat Jean (sous la présidence), *Les administrations économiques et financières à l'épreuve de la décentralisation*, Bordeaux, 31 mars 1994.
- DUPOTAIL (J.), « Le financement des partis politiques : ce que dit la loi », *Le Monde*, <http://lemonde.fr>, 07 juillet 2010.
- DURAND (Y.), *Finance et mécénat, les fermiers généraux au XVIII^e siècle*, Paris, Librairie Hachette, 1976.
- DUSSART (V.), *Finances publiques*, 11^e édition, Orléans, Paradigme, 2009.

- DUVERGE (J.), *Les français face à l'impôt, essai de psychologie fiscale*, Paris, LGDJ, 1990.
- DREYFUS (F.-G.), « Le général de Gaulle et la régionalisation, le projet de loi référendaire du 27 avril 1969 », pp.575-585, in Gras Christian et Livet Georges (publié par), *Régions et régionalismes en France*, Paris, PUF, 1977.
- DREYFUS (F.), *Vauban économiste*, Nîmes, Lacour – Redivivia, imprimé en 2008.

E

- EMMANUELLI (F.-X.), « De la conscience politique à la naissance du « provincialisme » dans la généralité d'Aix à la fin du XVIII^e siècle – prélude d'une recherche », pp. 117-138, in GRAS Christian et LIVET Georges (publié par), *Régions et régionalismes en France*, Paris, PUF, 1977.
- ENCAOUA (D.) et GUESNERIE (R.) (rapport), *Politique de la concurrence*, Paris, La documentation française, 2006.
- ERLANGER (P.), *Richelieu*, Paris, Perrin, 1985.
- ESTAILLEUR-CHANTERAINE (P.), *Histoire de la nation française*, Paris, éditions Janin J. B, 1946.

F

- FAURE (M.), *L'analyse économique du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2007.
- FAVIER (J.), *Finance et fiscalité au bas Moyen-âge*, Paris, CDU-SEDES, 1971.
- FAVIER (J.), « Où va l'histoire de l'impôt », pp. 7-10, in *Etudes sur la fiscalité au Moyen-âge*, actes du 102^e congrès national des sociétés savantes [Limoges 1977], Paris, Bibliothèque nationale, 1979.
- FAVIER (J.), *De l'or et des épices, naissance de l'homme d'affaires au Moyen-âge*, Paris, Pluriel Histoire / Librairie Arthème fayard, 1987.
- FAVIER (J.), « Introduction », pp. 1-7, in Contamine Philippe, Kerhervé Jean et Rigaudière Albert (sous la direction de), *L'impôt au Moyen-âge, l'impôt public et prélèvement seigneurial fin XII début XVI^e siècle, I- Le droit d'imposer*, Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 2002.
- FALQUE (M.), et LAMOTTE (H.), *Droit de propriété, économie et environnement : le littoral* ; IV^{ème} conférence internationale, Aix-en-Provence, Université d'Aix-Marseille, Bruxelles, Bruylant, 2003.
- FELLER (L.), « Les conversions de redevances pour une problématique des revenus seigneuriaux », pp. 6-25, in Feller Laurent (textes réunis par), *Calculs et rationalités dans la seigneurie médiévale : les conversions de redevances entre XI^e et XV^e siècles*, Paris, Publication de la Sorbonne, 2009.
- FERSTENBERT (J.), PRIET (F.) et QUILICHINI (P.), *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, 2009.
- FEBVRE (L.), *Combats pour l'histoire*, Paris, Armand Colin, 1992.
- FOLLAIN (A.), « La solidarité à l'épreuve de l'argent dans les villages normands du XV^e au XVII^e siècle », pp. 185-238, in Follain Antoine, *L'argent des villages du XIII^e au XVIII^e siècle*, Actes du colloque d'Angers (30-31 octobre 1998), Rennes, Association d'histoire des sociétés rurales, 2000.
- FOLLAIN (A.), *L'argent des villages du XIII^e au XVIII^e siècle*, Actes du colloque d'Angers (30-31 octobre 1998), Rennes, Association d'histoire des sociétés rurales, 2000.

- FONTANET (J.), *Le social et le vivant, une nouvelle logique politique*, Paris, Plon, 1977.
- FORMERAND (G.), *Crise des valeurs et mutation de l'État, vers une alternative locale ?*, Paris, éditions Loysel, 1994.
- FOSSIER (R.), « Georges Duby, l'économie rurale et la vie des campagnes dans l'occident médiéval (France, Angleterre, Empire, IX^e – XV^e siècles) », pp. 297-303, *Bibliothèque de l'école des Chartes*, volume 121, n°1, année 1963.
- FOUQUET (A.), « L'évaluation des politiques publiques : concepts et enjeux », pp.21-33, in TROSA Sylvie (sous la direction de), *Évaluer les politiques publiques pour améliorer l'action publique, une prospective internationale*, Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 2009.
- FOURQUIN (G.), *Seigneurie et féodalité au Moyen-âge*, Paris, PUF, 1970.
- FROMENT (J.-C.) et SAYAH (J.), « Introduction », pp. 9-19, in Froment Jean-Charles et Sayah Jamil, *Le service public local, des impératifs de la modernisation aux exigences de la démocratie*, Grenoble, Presse Universitaire de Grenoble, 1998.
- FUKUOKA (M.), *La révolution d'un seul brin de paille, une introduction à l'agriculture sauvage*, Paris, Guy Trédaniel éditeur, 2000.
- FURET (F.) et RICHEL (D.), *La Révolution française*, Hachette, coll. Pluriel, 1963.
- FURET (F.), *Penser la Révolution française*, Paris, Folio histoire, Gallimard, 1978.
- FURFARI (S.), *Le monde et l'énergie, enjeux géopolitiques, 1 – les clefs pour comprendre*, Paris, éditions Technip, 2007.
- FURIO (A.), « La dette dans les dépenses municipales », pp. 321-345, in *La fiscalité des villes au Moyen-âge (occident méditerranéen), 3 – La redistribution de l'impôt*, Toulouse, édition Privat, 2002.

G

- GACHET (B.), SCHULTE-BERKHAUSEN (S.), et VALOTTI (G.), « L'évolution des politiques locales d'offre de services publics locaux : une analyse comparative », pp. 232-246, in Monnier Lionel et Thiry Bernard, *Mutations structurelles et intérêt général, vers quels nouveaux paradigmes pour l'économie publique, sociale et coopérative ?*, De Boeck & Larcier S.A, 1997.
- GALLINATO (B.), *Les corporations à Bordeaux à la fin de l'Ancien Régime, vie et mort d'un mode d'organisation du travail*, Bordeaux, Presses Universitaires de Bordeaux, 1992
- GARDÈRE (É.) et (J.-P.), *Démocratie participative et communication territoriale, vers la micro responsabilité*, Paris, l'Harmattan, 2008.
- GARY (R.), « De combien d'avertissements avons-nous besoin, de combien de beauté disparue ? », pp. 239-256, in Gary Romain, *L'affaire homme*, Paris, Folio, Gallimard, 2005.
- GEFFROY (J.-B.), *Les grands problèmes fiscaux contemporains*, Paris, PUF, 1993.
- GILBERT (G.) et GUENGANT (A.), *La fiscalité locale en question*, 2^e édition, Paris, Montchrestien, 1998.

- GIORDANO (T.), « Fiscalité mondiale et financement du développement durable », <http://www.iddri.org>, 8 novembre 2002.
- GISLAIN (G. de), *Histoire des institutions, 987-1789*, Paris, AIUEALF, 1992.
- GLASSON (E.-D.), *Le Parlement de Paris, son rôle politique depuis le règne de Charles VII jusqu'à la révolution*, tome II, Genève, Slatkine-Megariotis reprints, 1974.
- GLINEUR (C.), *Genèse d'un droit administratif sous le règne de Louis XV, les pratiques de l'intendant dans les provinces du Nord (1726-1754)*, Orléans, Presses Universitaires d'Orléans, 2005.
- GODECHOT (J.), *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, Paris, PUF, 1985.
- GOUTTE (P.-H.), « Économie et transmissions : l'œuvre de Dupont de Nemours au début de la Révolution Française 1789-1792 », pp. 145-233, in Servet Jean-Michel, *Idées économiques sous la Révolution 1789-1794*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 1979.
- GORDON (R. W.), « Histoire critique du droit », pp. 19-98, in *Écrire l'histoire du droit*, Paris, l'Harmattan, 2005.
- GREFFE (X.) *La décentralisation*, Paris, collection repères, édition de la découverte, 2005.
- GRIBAUDY (M.) et RIO-SARCEY (M.), *1848 la Révolution oubliée*, Paris, La découverte, 2009.
- GRINBERG (M.), *Écrire les coutumes, les droits seigneuriaux en France*, Paris, PUF, 2006.
- GUENGANT (A.), *Équité territoriale et inégalités, rôle de la DGF dans la réduction des inégalités financières entre communes*, Paris, LITEC, 1983.
- GUENGANT (A.), « Efficacité et équité de la fiscalité locale », pp.277-295, in *Villes et économie*, Paris, La documentation française, 2004.
- GUENGANT (A.) et LE MEUR (Y.), *Optimiser les finances publiques locales*, Paris, Le Moniteur, 2009.
- GUILLAUMONT-JEANNERY (S.), « Commentaire », pp. 59-65, in Cohen Daniel et Portes Richard (rapport), *Crises de la dette : prévention et résolution*, Paris, La documentation française, 2003.
- GUIRAL (P.), *Adolphe Thiers*, Paris, Fayard, 1986.

H

- HAMON (P.), *L'argent du roi, les finances sous François I^{er}*, Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 1994.
- HAMON (P.), « La noblesse et la rançon de François I^{er} », pp.75-96, in Contamine Philippe, Kerhervé Jean et Rigaudière Albert (sous la direction de), *L'impôt au Moyen-âge, l'impôt public et prélèvement seigneurial fin XII^e début XVI^e siècle, I- Le droit d'imposer*, Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 2002.
- HANDOURTZEL (R.), *Vichy et l'école, 1940-1944*, Noësis, 1997.
- HELARY (X.), « Révolution militaire, Révolution fiscale ? Le poids de la guerre dans les finances royales sous le règne de Philippe Le Bel », pp. 229-254, in Contamine Philippe, Kerhervé Jean et Rigaudière Albert (sous la direction de), *Monnaie, fiscalité et finances au temps de Philippe le Bel* (journée d'études du 14 mai 2004), Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 2007.

- HERRMANN-MASCARO (N.), « Finalités modernes pour un impôt révolutionnaire : l'emprunt forcé de l'an II », pp. 365-395, in *État, finances et économie pendant la Révolution française*, colloque tenu à Bercy les 12, 13, 14 octobre 1989, à l'occasion du Bicentenaire de la Révolution française, Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 1991.
- HERTZOG (R.), « Au cœur des finances publiques : la dette », pp. 3-14, in Hertzog Robert (sous la direction de), *La dette publique en France*, Paris, Économica, 1990.
- HERTZOG (R.), « À la recherche d'une théorie du système financier public complexe », pp. 401-421, in Favoreu Louis, Hertzog Robert, et Roux André (sous la direction de), *Construction et finances publiques, études en l'honneur de Loïc Philip*, Paris, Économica, 2005.
- HIBOU (B.), « De la privatisation des économies à la privatisation des États : une analyse de la formation continue de l'État », pp. 11-67, in *La privatisation des États*, Paris, Karthala, 1999.
- HILDESHEIMER (F.), « Guerre et paix selon Richelieu », pp.31-54, in Bely Lucien (sous la direction de), avec le concours de Richefort Isabelle, *L'Europe des traités de Westphalie, esprit de la diplomatie et diplomatie de l'esprit*, Paris, PUF, 2000.
- HINCKER (F.), *Les Français devant l'impôt sous l'Ancien Régime*, Paris, Flammarion, 1971.
- HINCKER (F.), « L'idéologie économique à l'œuvre dans les débats et les décisions concernant la fiscalité pendant la Révolution (1789-1799) », pp. 355-365, in *État, finances et économie pendant la Révolution française*, colloque tenu à Bercy les 12, 13, 14 octobre 1989, à l'occasion du Bicentenaire de la Révolution française, Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 1991.
- HIRSCH (J.-P.), *La nuit du 4 août*, Paris, éditions Gallimard/Julliard, 1978.
- HOCQUET (J.-C.), « Guerre et finance dans l'État de la renaissance, la chambre du sel et la dette publique à Venise », pp. 109-131, in *Etudes sur la fiscalité au Moyen-âge*, actes du 102^e congrès national des sociétés savantes [Limoges 1977], Paris, Bibliothèque Nationale, 1979.
- HOCQUET (J.-C.), « Qui la gabelle du roi de France a-t-elle enrichi ? », pp. 209-219, Genet (J.-Ph.) et Le Mené (M.), *Genèse de l'État moderne, prélèvement et redistribution*, (Fontevraud 1984), Paris, éditions du CNRS, 1987.
- HUBY (B.), *La certification des comptes de l'État*, Paris, l'Harmattan, 2010.
- HUTEAU (S.), *La nouvelle gestion publique locale, LOLF et collectivités territoriales*, Paris, édition du Moniteur, 2008.

I

- ISAIA (H.) et SPINOLLER (J.), *Histoire du droit des finances publiques, les grandes étapes de l'évolution de la fiscalité d'État, textes à l'appui*, vol. II, Paris, Économica, 1987.

J

- JEGOUZO (Y.), « Comment répartir les compétences au sein du couple « communautés-communes » ? », pp.19-22, in *Pouvoirs locaux*, n°17, III/2006.
- JAUBERT (P.), « Intendants de Guyenne et Parlement de Bordeaux pendant la deuxième moitié du XVIII^e siècle : pouvoir central et pouvoir régional », pp.523-531, in Pertué Michel, *L'administration territoriale de la France (1750-1950)*, Actes du colloque d'Orléans, 30 septembre, 1^{er} et 2 octobre 1993, Orléans, Presses Universitaires d'Orléans, 1998.

- JOBERT (B.), « Le service local et le retour de l'État », pp. 96 -100, in Froment Jean-Charles et Sayah Jamil, *Le service public local, des impératifs de la modernisation aux exigences de la démocratie*, Grenoble, Presse Universitaire de Grenoble, 1998.
- JORIS (A.), « L'essor du XII^e siècle, 1075-1180 », pp. 287-322, in Duby Georges (sous la direction de), *Histoire de France, des origines à nos jours*, Paris, Larousse, 2006.
- JOUVE (B.) et LEFÈVRE (C.), *Métropoles ingouvernables, les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Paris, Elsevier, 2002.

K

- KISS (A.), « Une nouvelle lecture du droit de l'environnement ? », pp. 361-384, in Kiss Alexandre, *L'écologie et la loi, statut juridique de l'environnement*, l'Harmattan, 1989.
- KISS (A.) et BEURIER (J.-P.), *Droit international de l'environnement*, 3^e édition, Paris, Pedone, 2004.
- KLOTZ (G.), « Réformes, physiocratie et statistique : le cas Lavoisier », pp. 125-139, in Servet Jean-Michel, *Idées économiques sous la Révolution 1789-1794*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 1979.
- KURGANISKY (A.), « Les fondements du régime actuel des droits d'enregistrement », pp.389-460, in Isaia Henri et Spinoller Jacques, *Histoire du droit des finances publiques, les grandes étapes de l'évolution de la fiscalité d'État, textes à l'appui*, vol. II, Paris, Economica, 1987.

L

- LAGADEC (Y.), « La formation des cantons en Bretagne : une représentation des territoires (1790-an IX) », pp.23-35, in Legadec Yann, Le Bihan Jean et Tanguy Jean-François (sous la direction de), *Le canton, un territoire du quotidien ?*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2009.
- LAMARZELLE (D.), *Stratégie et démocratie territoriales, voyage au cœur des collectivités locales*, Montreuil, éditions du Papyrus, 2001.
- LARGUIER (G.), « Les sources fiscales narbonnaises, fin XIII^e- XV^e siècles », pp.57-66, in Menjot Denis, Sanchez Martinez Manuel (coordinateur), *La fiscalité des villes au Moyen-âge (France méridionale, Catalogne et Castille), 1-Etude des sources*, Toulouse, éditions Privat, 1996.
- LASCOMBE (M.) et VANDENDRIESSCHE (X.), *Finances Publiques*, 7^e édition, Paris, Dalloz, 2009.
- LASSALMONIE (J.-F.), « Les finances de la monarchie française sous le gouvernement des Beaujeu, 1483-1491 », pp. 3-41, in *Etudes et Documents*, tome VI, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 1994.
- LASSALMONIE (J.-F.), « La politique fiscale de Louis XI (1461-1483), pp.255-265, in *Actes des congrès de la société des historiens médiévistes de l'enseignement supérieur public*, 28^e congrès, Clermont-Ferrand, l'argent au Moyen-âge, 1997.
- LAURÉ (M.), *Taxe sur la valeur ajoutée*, Paris, Librairie du recueil Sirey, 1953.
- LECA (A.), *Institutions publiques françaises*, Marseille, Librairie de l'Université de Aix-en-Provence et Presses Universitaire de Marseille, 1994.
- LE DUIGOU (J.-C.), *Réinventer l'impôt*, Paris, Syros, 1995.

- LEFEVRE (S.), « Les restitutions de dîmes laïques au prieuré de Longpont-sur-Orge au début du XII^e siècle », pp.283-294, in *Etudes sur la fiscalité au Moyen-âge*, actes du 102^e congrès national des sociétés savantes [Limoges 1977], Paris, Bibliothèque Nationale, 1979.
- LEGAY (M.-L.), *Les États provinciaux dans la construction de l'État moderne aux XVII^e et XVIII^e siècles*, Paris, Librairie Droz, 2001.
- LEGER (P.), *Union Européenne Communauté Européenne, commentaire article par article des traité UE et CE*, Genève, Paris, Bruxelles, Helbing & Lichtenhahn, Dalloz, Bruylant, 2000.
- LE GOFF (J.), « L'apogée de la France urbaine médiévale : 1150 -1330 », pp. 189-396, in Le Goff (J.) (sous la direction de), Chedeville (A.) et Rossiaud (J.), *La ville en France au Moyen-âge*, éditions du Seuil, coll. Points histoire, 1980.
- LE GOFF (J.), *L'autre Moyen-âge*, Paris, Quarto Gallimard, 1999.
- LE GOFF (J.), *Saint-Louis*, Paris, Gallimard, 1996.
- LEMAIRE (F.), *Le principe d'indivisibilité de la République, mythe et réalité*, Rennes, PUR, 2010.
- LE ROY LADURIE (E.), en collaboration avec QUILLET (B.), « Baroque et Lumières », pp. 287-526, in Le Roy Ladurie Emmanuel (sous la direction de), *La ville des temps moderne*, Paris, coll. Points Histoire, Editions du Seuil, 1998.
- LE ROY LADURIE (E.), *Présentation*, in Vauban, *La dîme royale (1706)*, Paris, imprimerie nationale édition, 1992.
- LÉVY-LEBOYER (M.), « Avant-propos », pp. V-IX, in Lévy-Leboyer Maurice, Lescure Michel et Plessis Alain (sous la direction de), *L'impôt en France aux XIX^e et XX^e siècles*, colloque des 2,3 et 4 mai 2001, Paris, Comité d'Histoire Économique et Financière de la France, 2006.
- LÉVI-STRAUSS (C.), *Triste tropique*, Paris, Plon, Terre humaine – Pocket, 1955.
- LÉVI-STRAUSS (C.), *Du miel aux cendres*, Paris, Plon, 1966.
- LÉVI-STRAUSS (C.), *L'origine des manières de table*, Paris, Plon, 1968.
- LÉVI-STRAUSS (C.), Chapitre XXII : Réflexion sur la liberté, pp. 371-382, in Lévi-Strauss Claude, *Le Regard éloigné*, Paris, Plon, 1983.
- LÉVI-STRAUSS (C.), *Regarder, écouter, lire*, Paris, Plon, 1993.
- LEVOYER (L.), *L'influence du droit communautaire sur le pouvoir financier du parlement français*, Paris, LGDJ, 2002.
- LIPIETZ (A.), « Economie politique des écotaxes », pp.9-40, in Bureau Dominique, Godard Olivier, Hourcade Jean-Charles, Henry Claude, Lipietz Alain (rapport), *Fiscalité de l'environnement*, Paris, La documentation française, 1998.
- LOTTIN (A.) et (G.) Philippe, *Histoire des provinces françaises du Nord, (de Charles Quint à la Révolution française (1500-1789))*, Arras, Artois Presses Université, 2006.

M

- MAESTRE (J.-C.), « Le devoir d'obéissance : quelles limites », pp. 133-153, in Favoreu Louis, Hertzog Robert, et Roux André (sous la direction de), *Construction et finances publiques, études en l'honneur de Loïc Philip*, Paris, Economica, 2005.

- MAILLARD (B.), « L'argent de la communauté, habitants et forains devant l'impôt local dans les campagnes de Touraine au XVIII^e siècle », pp. 353-375, in Follain Antoine, *L'argent des villages du XIII^e au XVIII^e siècle*, Actes du colloque d'Angers (30-31 octobre 1998), Rennes, Association d'histoire des sociétés rurales, 2000.
- MARCOU (G.), « Les contrats entre l'État et les collectivités territoriales, réflexions sur quelques problèmes juridiques et administratifs », in pp. 982-985, *ADJA* 2003.
- MARDIÈRE (C. de la), « L'imposition des revenus de la famille, aperçu du droit comparé », pp. 51-57, in Ayrault Ludovic et Garnier Florent, *La famille et l'impôt*, actes du colloque de Clermont-Ferrand, 9 et 10 juin 2005, Rennes, PUR, 2009.
- MARILLIA (G.-D.), *Les obligations des fonctionnaires des trois fonctions publiques*, Paris, Berger – Levraut, 2008.
- MARION (G.), *Gaston Defferre*, Paris, Albin Michel, 1989.
- MARION (H.), *La dîme ecclésiastique en France au XVIII^e siècle et sa suppression*, Genève, Stakine- Megariotis reprints, 1974 (1912).
- MARION (M.), *Histoire financière de la France depuis 1715*, tome VI, 1876-1914, Paris, éditions Rousseau, 1931.
- MAURIN (A.), *Le cadastre en France, histoire et rénovation*, Marseille, éditions du centre national de la recherche scientifique, 1990.
- MARTINEZ (J.-C.), *1789-1989, la Révolution fiscale à refaire*, ouvrage collectif, Paris, LITEC, 1986.
- MAUSS (M.), *Sociologie et Anthropologie*, Paris, PUF, 1997.
- MEKHANTAR (J.), *Finances publiques, le budget de l'État*, Paris, Hachette supérieur, 2003.
- MELLA (E.), *Essai sur la nature de la délibération locale*, Paris, Bibliothèque de droit public, tome 234, LGDJ, 2003.
- MERGEY (A.), *L'Etat des physiocrates : autorité et décentralisation*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence, 2007.
- MESTRALLET (G.), TALY (M.), SAMSON (J.), *La réforme de la gouvernance fiscale*, Paris, LGDJ, 2005.
- MESTRE (J.-L.), *Introduction historique au droit administratif français*, Paris, PUF, 1985.
- MESTRE (J.-L.), « L'expropriation face à la propriété (du moyen-âge au code civil), pp. 51-62, in *Destin du droit de propriété*, vol. 1, Droits, 1985.
- MESTRE (J.-L.), « Administration, justice et droit administratif », pp. 61-75, in *Annales historiques de la Révolution française*, volume 328, N°1, Année 2002.
- MENTRÉ (P.), *La crise financière, les fondements de l'analyse franco-allemande*, Paris, éditions rive droite – CAEFA : Conseil d'analyse économique franco-allemand, 2009.
- MIQUEL (P.), *Le Second Empire*, Paris, Perrin, 1998.
- MIREILLE (J.), « Au marges du Royaume : la chambre des comptes de Lille en 1477 », pp. 27-41, in *La France des principautés – Les chambres des comptes XIV^e et XV^e siècles*, Colloque tenue

aux archives départementales de l'Allier, les 6, 7, 8 avril 1995 à Moulins-Yzeure, Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 1996.

- MORINEAU (M.), « Panorama de l'Ancien Régime fiscal en France, pp. 306-341, in BAYARD Françoise (sous la direction de), *Les finances en province sous l'Ancien Régime*, journée d'études tenue à Bercy le 3 décembre 1998, Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 2000.
- MOSSER (F.), *Les intendants des finances au XVIII^e siècle, les Lefèvre d'Ormesson et les « départements des impositions » (1715-1777)*, Paris, Genève-Paris, Librairie Droz, 1978.
- MICHALET (C.-A.), « Economie et politique chez Saint-Just, l'exemple de l'inflation », pp. 337-390, in Servet Jean-Michel, *Idées économiques sous la Révolution 1789-1794*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 1979.
- MICHAUD (C.), « La participation du clergé de France aux dépenses de la monarchie à la fin de l'Ancien Régime », pp. 3-10, in *État, finances et économie pendant la Révolution française*, colloque tenu à Bercy les 12, 13, 14 octobre 1989, à l'occasion du Bicentenaire de la Révolution française, Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 1991.
- MIGNOT (G.), « La démarche et quelques questions », pp.119-129, in Serba Jacques, Le Jeune Pierrick (sous la direction de), *La fonction publique face à la culture de résultat*, colloque organisé à l'IPAG de Brest les 7 et 8 avril 2005, Bruxelles, Bruylant, 2006.
- MORDACQ (F.), *La réforme de l'État par l'audit*, Paris, LGDJ, extenso éditions, 2009.
- MOUSNIER (R.), *La dîme de Vauban*, Paris, les cours Sorbonne, centre de documentation universitaire 491112, 1968.
- MUZELLEC (R.), *Finances locales*, 4^{ième} édition, Paris, Dalloz, 2002.

N

- NEURRISSE (A.), *2000 ans d'impôts*, Les Ulis, SIDES, 1995.
- NEURRISSE (A.), *Histoire de la fiscalité en France*, Paris, Economica, 1996.
- NOIN (D.), *Le nouvel espace français*, Paris, Arman Colin, 2006.
- NORDMAN (D.), *Frontière de France, de l'espace au territoire XVI^e – XIX^e siècles*, Paris, nrf, éd. Gallimard, 1998.
- NORTH (D.), *Les processus du développement économique*, Paris, Éditions d'Organisation, 2005.
- NORTIER (M.) et BALDWIN (J. W.), « Contribution à l'étude des finances de Philippe Auguste », pp. 5- 33, in *Bibliothèque de l'école des Chartes*, tome 138, 1980.
- NORTIER (E.) et (M.), « Une ressource fiscale des rois capétiens : la taille, sa nature, son assiette, sa place dans le budget du royaume (XI^e – XIII^e siècles), pp. 3-52, in *Etudes et documents*, VII, Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 1995.

O

- OHNET (J.-M.), *Histoire de la décentralisation française*, Paris, Librairie Générale Française, 1996.

P

- PASQUIER (J.), *L'impôt des gabelles en France aux XVII^e et XVIII^e siècles*, Genève, Slatkine Reprints, 1978.

- PASTOREL (J.-P.), « Collectivité territoriale et la clause générale de compétence », pp.51-87, *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n°1, Janvier-février 2007.
- PELLET (R.), « La fin de l'universalité budgétaire », pp.515-527, in Favoreu Louis, Hertzog Robert, et Roux André (sous la direction de), *Construction et finances publiques, études en l'honneur de Loïc Philip*, Paris, Economica, 2005.
- PÉREZ (X.), *Entre Culture et Politique, concevoir l'armée et l'école entre 1936 et 1946 en France*, Edition Universitaire Européenne, 2010.
- PEYREFITE (A.), *C'était de Gaulle*, Paris, Quarto Gallimard, 2002.
- PHILOT (D.) et CABURET (G.), *Guide pratique des dotations de l'État aux collectivités locales*, Paris, Berger-Levrault, 2006.
- PHILIPPONNEAU (M.), *La grande affaire, décentralisation et régionalisation*, préface de Gaston Defferre, Paris, Calmann-Lévy, 1981.
- PIGASSE (J.-P.), « Droit de propriété et protection de la nature », pp. 42-43, in Falque Max et Massenet Michel, *Droit de propriété et environnement*, Paris, Dalloz, 1997.
- PIKETTY (T.), *Les hauts revenus en France au XX^e siècle, inégalités et redistributions 1901-1998*, Paris, Grasset, 2001.
- PIKETTY (T.), « Une nouvelle nuit du 4 août est nécessaire », *Le Monde*, mardi 4 août 2009.
- PLAGNET (B.), « La consécration par le droit fiscal de la définition économique du revenu ? » pp. 189-218, in Isaïa Henri et Spinoller Jacques, *Histoire du droit des finances publiques, les grandes étapes de l'évolution de la fiscalité d'État, textes à l'appui*, vol. II, Paris, Économica, 1987.
- POLY (J.-P.), BOURNAZEL (É.), *La mutation féodale X^e-XII^e siècle*, Paris, PUF, 1991.
- POUPEAU (F.-M.), *Le service public à la française face aux pouvoirs locaux, les métamorphoses de l'Etat jacobin*, Paris, CNRS-édition, 2004.
- PRADA (J.), « Centralisme financier et unité de l'État », pp.463-478, in Pertué Michel, *L'administration territoriale de la France (1750-1950)*, Actes du colloque d'Orléans, 30 septembre, 1^{er} et 2 octobre 1993, Orléans, Presses Universitaires d'Orléans, 1998.
- PRAGER (J.-C.), « Les élus locaux et le développement économique : de la croissance subie à la recherche d'une stratégie de développement dans la société du savoir », pp.7-26, in *Villes et économie*, Paris, La documentation française, 2004.

Q

- QUENIART (J.), « La noblesse bretonne au XVIII^e siècle : rempart protecteur ou contrainte subie ? », pp.127-156, in Legay Marie-Laure et Baurry Roger, *L'intervention de la décentralisation, noblesse et pouvoirs intermédiaires en France et en Europe XVII^e- XIX^e siècle*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaire du Septentrion, 2009.

R

- RAYNAUD (P.), « Y a-t-il une philosophie girondine ? », pp. 291-304, in Furet François et Ozouf Mona, *La Gironde et les Girondins*, Paris, Payot, 1991.

- RICHÉ Pierre, *Les carolingiens une famille qui fit l'Europe*, Paris, Pluriel, 1966.
- RIGAUDIÈRE (A.), « Comptabilité municipale et fiscalité : l'exemple du livre de comptes des consuls de Saint-Flour pour l'année 1437-1438 », pp.101-133, in Menjot Denis, Sanchez Martinez Manuel (coordinateur), *La fiscalité des villes au Moyen-âge (France méridionale, Catalogne et Castille)*, 1-*Etude des sources*, Toulouse, éditions Privat, 1996.
- RIGAUDIÈRE (A.), « Des origines médiévales de l'impôt sur la fortune », pp.227-287, in Contamine Philippe, Kerhervé Jean et Rigaudière Albert (sous la direction de), *L'impôt au Moyen-âge, l'impôt public et prélèvement seigneurial fin XII début XVIe siècle, I- Le droit d'imposer*, Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 2002.
- RIGAUDIÈRE (A.), *Penser et construire l'État dans la France du Moyen-âge (XIII^e-XV^e siècle)*, Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 2003.
- RIGAUDIÈRE (A.), *Introduction historique à l'étude du droit et des institutions*, Paris, Économica, 2006.
- RIGAULT (J.), « Les débuts de la fiscalité Royale en Bourgogne de la mort de CHARLES le téméraire à l'avènement de HENRI II (1477-1547) », pp.57-60, *Etudes sur la fiscalité au Moyen-âge, actes du 102^e congrès national des sociétés savantes [Limoges 1977]*, Paris, Bibliothèque Nationale, 1979.
- ROBBE (F.), « Démocratie représentative et participative », pp. 11-32, in Robbe François (sous la direction de), *La démocratie participative*, Paris, l'Harmattan, 2007.
- ROBINSON (M.-L.), « Les États du Dauphiné et l'impôt direct, au milieu du XVI^e siècle au milieu du XVII^e siècle, pp.281-301, in *Les finances en province sous l'Ancien Régime* (journée d'étude tenue à Bercy le 3 décembre 1998), Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 2000.
- ROCHEFORT (R.), *Vive le papy-boom*, Paris, Odile Jacob, 2004.
- RONDIN (J.), *Le sacre des notables, la France en décentralisation*, Paris, Fayard, 1985.
- ROSANVALLON Pierre, *La crise de l'État-providence*, Paris, Points essais, 1992.
- ROSANVALLON (P.), *Le sacre du citoyen*, Paris, Folio histoire, Gallimard, 1992.
- ROUSSEL (É.), *Charles de Gaulle*, Paris, Gallimard, 2002.
- ROUSSET (A.) et VIARD Jean, *Ce que régions veulent dire, réponse au Rapport Balladur*, Paris, L'Aube, 2009.
- ROUSSET (A.), *Lettre ouverte à Nicolas Sarkozy, Président de la République*, <http://aquitaine.fr/le-president-du-conseil-regional-d-aquitaine/point-de-vue/dossier-lgv-l-État-doit-respecter-ses-engagements.html>, 4 juin 2009.

S

- SADRAN (P.), « sur l'ambiguïté d'un couple : déconcentration et décentralisation », pp.37-43, in Choussat Jean (sous la présidence), *Les administrations économiques et financières à l'épreuve de la décentralisation*, Bordeaux, 31 mars 1994.
- SAINT-PAUL (G.), « Fiscalité environnementale et compétitivité », pp. 113-118, in Bureau Dominique et Mougeot Michel (rapport), *Politiques environnementales et compétitivité*, Paris, La documentation française, 2004.

- SAINTENY (G.), « Politique environnementale et droit de propriété », pp. 342-346, in Falque Max et Lamotte Henri, *Droit de propriété, économie et environnement : le littoral* ; IV^e conférence internationale, Aix-en-Provence, Université d'Aix-Marseille, Bruxelles, Bruylant, 2003.
- SALLE (J. de la), *La prospérité viendra demain de l'économie locale, de la mondialisation aux racines territoriales de l'économie et de la monnaie*, Paris, l'Harmattan, 2000.
- SAUTEL (G.) et HAROUEL (J.-L.), *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française*, 8^e édition, Dalloz, 1977.
- SCHMÖLDERS (G.), *Psychologie des finances et de l'impôt*, traduit de l'allemand par Khairallah Gisela, Paris, PUF, 1973.
- SCHNERB (R.), « Quelques observations sur l'impôt en France dans la première moitié du XIX^e siècle », pp. 71-78, in Schnerb Robert, *Deux siècles de fiscalité française XIX^e-XX^e siècle, histoire, économie et politique*, sous la direction de Bouvier Jean, Wolff Jacques, École pratique des hautes études et Mouton & Co, 1973.
- SCHNERB (R.), « hommes de 1848 et l'impôt », pp. 105-157, in Schnerb Robert, *Deux siècles de fiscalité française XIX^e-XX^e siècle, histoire, économie et politique*, sous la direction de Bouvier Jean, Wolff Jacques, École pratique des hautes études et Mouton & Co, 1973.
- SIVERY (G.), *Philippe Auguste*, Paris, Perrin, 2003.
- SOBOUL (A.), « De l'Ancien Régime à la Révolution, problème régional et réalités sociales », pp. 25-54, in Gras Christian et Livet Georges (publié par), *Régions et régionalismes en France*, Paris, PUF, 1977.
- SOBOUL (A.), *Comprendre la Révolution, problèmes politiques de la Révolution française*, Paris, Maspéro, 1981.
- SOTA (X.), « De Taversnost prudent sur le grand stade », Sud-ouest, Jeudi 18 Mars 2010.
- SULEIMAN (E.), *Le démantèlement de l'État démocratique*, Paris, Seuil, 2003.

T

- TENZET (N.), « La décentralisation sans idéologie », pp.101-105, in *Pouvoirs locaux*, n°68, I/2006.
- TEXIER (A.), « 4 août 1789 : la Constituante abolit les privilèges », pp. 34- 45, in *Les grandes dates de la Révolution 1789-1799*, Historia spécial, n°507 H.S, mars 1989.
- THOENIG (J.-C.), *L'ère des technocrates*, Paris, logistiques sociales, l'Harmattan, 1987.
- THUILLIER (G.), « La réforme des vingtièmes en 1770 », pp. 531-545, *Etudes et Documents*, tome V, Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 1993.
- TONI (A.), « Le citoyen et le service public local, une approche politique », pp. 213-222, in Froment Jean-Charles et Sayah Jamil, *Le service public local, des impératifs de la modernisation aux exigences de la démocratie*, Grenoble, Presse Universitaire de Grenoble, 1998.
- TOURNIÉ (G.), « Propriété, impôt et révolution », pp. 173-178, in Koubi Geneviève, *Propriété & révolution*, Paris, CNRS, 1990.
- TOYNBEE (A.), *L'histoire*, Paris, Payot & Rivages, 1996.
- TRAVERSA (E.), *L'autonomie fiscale des Régions et des collectivités locales face au droit communautaire, analyse et réflexion à la lumière des expériences belge et italienne*, Bruxelles, Larcier, 2010.

- TULARD (J.), « Le coup d'État du Général Bonaparte, in *Les grandes dates de la Révolution 1789-1799*, Historia spécial, n°507 H.S, mars 1989.
- TULARD (J.), FAYARD (J.-F.), FIERRO (A.), *Histoire et dictionnaire de la Révolution française 1789-1799*, Paris, édition Robert Laffont, 1998.

V

- VALETTE (J.-P.), *Droit des services publics*, Ellipses, 2006.
- VASQUEZ (J.), *La Guyenne de l'intendant Dupré de Saint-Maur, pouvoir et société à la fin de l'Ancien Régime*, sous la direction de Pr. François Cadilhon, tome 2, Bordeaux III, 2006.
- VERCLYTTTE (S.), *La déconcentration en France, histoire et actualité*, Paris, La documentation française, 1997.
- VERPEAUX (M.), *Droit des collectivités territoriales*, Paris, PUF, 2005.
- VIARD (J.), « Territoires, identités et diversités culturelle », pp.157-165, in Saez Jean-Pierre, *Culture et société, un lien à recomposer*, Paris, éditions de l'attribut, 2008.

W

- WALTER (G.), *Maximilien de Robespierre*, Paris, Gallimard, 1989.
- WEBER (M.), *Sociologie du droit*, Quadrige grand texte, PUF, 2007.
- WINTERBOTTOM (M.) et WHITECROSS (M.), *La stratégie de choc*, d'après le livre de Naomi Klein, 2008.
- WINOCK (M.), *La France politique XIX-XX^e siècle*, Paris, Points Histoire, Seuil, 1999.
- WRIGHT (V.), « Le système territorial en période de crise : le corps préfectoral républicain pendant la guerre de 1870-1871 », pp.563-574, in Pertué Michel, *L'administration territoriale de la France (1750-1950)*, Actes du colloque d'Orléans, 30 septembre, 1^{er} et 2 octobre 1993, Orléans, Presses Universitaires d'Orléans, 1998.

Z

- ZINK (A.), *Pays ou circonscriptions, les collectivités territoriales dans la France du sud-ouest sous l'Ancien Régime*, Paris, Publication de la Sorbonne, 1957.

INDEX DES NOMS PROPRES ET TERMES PRINCIPAUX

A

Administration, 15, 17, 18, 19, 28, 32, 35, 43, 45, 47, 49, 50, 65, 73, 84, 90, 92, 93, 96, 97, 107, 111, 114, 116, 118, 120, 125, 126, 133, 136, 137, 146, 147, 149, 152, 153, 154, 155, 161, 162, 163, 164, 166, 170, 176, 181, 182, 185, 187, 188, 189, 205, 206, 208, 210, 214, 216, 220, 224, 225, 226, 228, 230, 231, 232, 233, 236, 242, 245, 246, 249, 253, 255, 256, 261, 265, 273, 282, 284, 288, 289, 291, 294, 297, 300, 302, 305, 321, 322, 323, 325, 326, 328, 329, 330, 334, 340, 342, 349, 355, 358, 363, 364, 366, 368, 372, 376, 378

AGULHON, 199, 363

ANGUILLON, 82

ARIÈS, 29, 363

Armée, 20, 35, 49, 54, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 65, 66, 72, 98, 99, 125, 167, 172, 188, 224, 355, 360, 375

Assemblée nationale, 66, 68, 82, 90, 104, 134, 182, 185, 198, 200, 201, 203, 253, 262, 263, 294, 298, 324, 361

AUBRY, 204, 274, 292, 363

Autonomie, 7, 8, 11, 22, 23, 39, 107, 111, 161, 168, 171, 183, 195, 205, 208, 209, 211, 217, 224, 230, 233, 241, 248, 249, 268, 273, 277, 279, 281, 285, 287, 291, 292, 294, 295, 296, 297, 300, 302, 306, 333, 339, 340, 347, 349, 377

AYRAULT, 37, 363

B

BALLADUR, 212, 227, 282, 284, 301, 360, 376

BASCHET, 19, 43, 55, 60, 364

BIGOT, 90, 92, 97, 182, 364, 365

BLOCH, 18, 29, 33, 58, 256, 365

BLONDIAUX, 251, 334, 365

BODIN, 167, 360

BONAPARTE, 64, 86, 123, 188, 366, 378

BOURGEOIS, 46, 49, 50, 73, 106, 198, 360

BOURNAZEL, 45, 46, 58, 106, 375

BOUVIER, 11, 26, 36, 135, 199, 225, 240, 244, 277, 287, 339, 347, 349, 366, 377

BRAUDEL, 28, 29, 75, 138, 139, 141, 161, 183, 188, 316, 317, 366

Budget, 5, 6, 7, 14, 39, 40, 53, 55, 64, 66, 77, 100, 101, 102, 119, 120, 121, 123, 132, 136, 164, 171, 174, 193, 198, 201, 206, 212, 222, 236, 240, 241, 243, 244, 253, 254, 263, 268, 269, 271, 272, 273, 274, 275, 286, 291, 292, 293, 294, 296, 304, 314, 322, 324, 343, 374, 375

BURDEAU, 19, 125, 181, 185, 188, 214, 255, 256, 331, 340, 366

BUZOT, 184

C

CABANNES, 250, 275, 366

Cabochien, 54

CAILLAUX, 199, 200, 360

CANGUILHEM, 366

Capitale, 2, 98, 118, 151, 154, 158, 160, 166, 170, 184, 186, 190, 194, 208, 229, 233, 301, 355, 356

CARCASSONNE, 145, 350, 366

CARRE DE MALBERG, 27, 172, 247, 360

CARRIER, 26, 195, 197, 366

CASTELOT, 64, 366

CAVAIGNAC, 198

CHARBONNIER, 366

CHARLES QUINT, 67, 125, 145, 167, 175, 373

CHARLES VII, 20, 23, 37, 38, 39, 60, 98, 99, 100, 117, 169, 177, 179, 365, 367, 370

CHAUVEL, 264, 326, 367

Chef de l'État, 280, 311, 333, 350, 353

CLAMOUR, 332, 344, 367

Classes sociales, 22, 256
Clause générale de compétence, 7, 22, 226, 227, 228, 246, 248, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 288, 289, 290, 291, 368, 375
 COLBERT, 23, 69, 103, 120, 140, 365
Compétitivité fiscale, 13, 239, 240, 246, 250, 258, 299
 CONCHON, 49, 70, 83, 124, 143, 367
Conseil d'État, 28, 251, 252
 CONTAMINE,, 12, 37, 42, 52, 60, 65, 95, 145, 148, 168, 177, 367, 369, 371, 376
Corvée, 20, 45, 46, 47, 66, 74, 76, 106, 342

D

DANTON, 87, 88, 89
 De GAULLE, 211, 215, 217, 218, 219, 220, 337, 360, 368, 375, 376
Décentralisation, 2, 3, 6, 7, 12, 13, 16, 30, 32, 55, 73, 80, 126, 127, 133, 144, 149, 154, 161, 171, 174, 175, 183, 184, 185, 189, 190, 192, 193, 194, 195, 203, 204, 205, 206, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 228, 229, 232, 233, 248, 249, 252, 253, 254, 263, 271, 274, 277, 278, 279, 281, 283, 284, 286, 287, 288, 289, 292, 296, 297, 300, 301, 302, 305, 306, 308, 309, 315, 316, 320, 322, 323, 324, 331, 335, 338, 339, 340, 341, 349, 352, 353, 354, 355, 356, 358, 359, 363, 364, 368, 370, 372, 374, 375, 376, 377
Déconcentration, 3, 7, 211, 226, 229, 230, 231, 232, 233, 249, 261, 284, 301, 302, 361, 377, 378
 DEFFERRE, 171, 218, 222, 374, 375
 DELALANDE, 26, 123, 197, 200, 202, 368
Département, 6, 12, 88, 163, 176, 177, 181, 182, 183, 184, 186, 197, 212, 218, 227, 249, 253, 305
Développement économique, 104, 186, 223, 226, 234, 278, 307, 375, 376
Dîme ecclésiastique, 33, 42, 104, 111, 112, 126, 148, 150, 176, 374
Dîme royale, 1, 27, 87, 156, 157, 158, 159, 362, 373
Directoire, 21, 64, 80, 136, 137, 155, 187
Dotation, 67, 221, 228, 235, 258, 260, 263, 268, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 284, 297, 345, 347, 365
 DOUENCE, 283

Droit régalien, 33, 237, 281
Droit universel du vivant, 351
Droits de l'Homme, 22, 50, 127, 129, 144, 146, 174, 231, 315, 351, 353, 360
Droits de l'Homme et du Citoyen, 50, 127, 129, 144, 146, 360
 DUBY, 41, 46, 48, 71, 104, 105, 107, 108, 127, 365, 368, 369, 372
 DUGUIT, 3, 10, 17, 27, 204, 210, 254, 338, 336, 339, 360
 DUMAS, 123, 256, 341, 368
 DUMONT, 326, 368
 DUPONT DE NEMOURS, 72, 73, 74, 89, 135, 370
 DUPORT, 129
 DUSSART, 242, 243, 244, 298, 313, 368

E

Économie de marché, 13, 235, 244, 245, 290, 316, 329, 332, 367
Économie locale, 2, 42, 307, 308, 345, 377
Église, 5, 33, 38, 46, 55, 65, 76, 78, 87, 90, 91, 92, 104, 110, 111, 114, 126, 131, 145, 150, 151, 168, 177, 251, 365, 367
 EISEMANN, 214, 286, 308, 309, 360
 EMMANUELLI, 320
 ENCREVÉ, 196, 364
Environnement, 8, 22, 23, 25, 129, 130, 142, 262, 263, 279, 280, 300, 317, 323, 332, 337, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 351, 353, 357, 359, 364, 366, 367, 369, 372, 373, 375, 377
 ERLANGER, 169, 368
 ESTAILLEUR-CHANTERAIN, 87, 369
État central, 2, 3, 12, 16, 17, 27, 30, 43, 50, 93, 121, 152, 161, 162, 170, 182, 189, 193, 205, 207, 209, 210, 214, 216, 225, 229, 231, 233, 258, 297, 302, 304, 305, 309, 328, 332, 333, 338, 355
État centralisé, 17, 164, 207, 230, 279, 280, 308, 309
État décentralisé, 0, 2, 3, 5, 6, 8, 10, 14, 15, 16, 17, 22, 27, 30, 161, 164, 184, 189, 190, 192, 195, 205, 207, 216, 230, 231, 233, 265, 279, 280, 289, 291, 302, 306, 308, 309, 310, 323, 324, 328, 333, 338, 339, 340, 341, 349, 350, 351, 353, 354, 359

État décentralisé contemporain, 2, 6, 10, 27, 279, 349, 354

États membres, 230, 243, 257, 292, 298, 347

Europe, 7, 18, 38, 46, 60, 62, 105, 141, 146, 149, 169, 187, 188, 210, 226, 229, 230, 231, 236, 242, 243, 246, 254, 256, 293, 298, 312, 331, 364, 371, 376

Exécutif, 12, 183, 188, 198, 224, 247, 248, 318, 350

F

FALQUE, 369

FAURE, 300, 369

FAVIER, 11, 12, 24, 37, 50, 52, 65, 94, 100, 110, 119, 121, 156, 180, 207, 369

FEBVRE, 28, 369

FELLER, 41, 369

FERSTENBERT, 182, 205, 213, 243, 253, 260, 290, 301, 324, 369

FOLLAIN, 40, 101, 111, 160, 222, 369

FONTANET, 339, 369

FORMERAND, 17, 310, 369

FOSSIER, 108, 369

FOUQUET, 303, 369

FOURQUIN, 48, 53, 57, 110, 369

France, 0, 2, 3, 5, 7, 10, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 26, 27, 28, 30, 31, 32, 34, 35, 38, 39, 42, 43, 44, 45, 47, 49, 51, 52, 54, 55, 57, 58, 59, 62, 64, 65, 66, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 78, 79, 80, 83, 85, 89, 90, 93, 94, 95, 96, 97, 99, 101, 102, 104, 105, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 117, 118, 121, 122, 123, 124, 126, 128, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 137, 138, 139, 140, 141, 143, 145, 147, 148, 149, 150, 151, 153, 154, 156, 158, 160, 161, 162, 163, 164, 167, 168, 169, 171, 173, 174, 176, 178, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 188, 190, 192, 193, 195, 196, 197, 199, 200, 202, 203, 204, 205, 207, 210, 211, 215, 217, 218, 220, 224, 228, 229, 230, 233, 234, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 248, 252, 256, 257, 259, 260, 264, 267, 269, 272, 286, 288, 292, 295, 296, 297, 298, 304, 305, 306, 308, 312, 314, 315, 317, 318, 319, 322, 326, 333, 337, 343, 353, 354, 355, 363, 364, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 377, 378

FRANÇOIS I^{er}, 20, 23, 42, 50, 59, 60, 163, 167, 371

FROMENT, 369

Frontière, 22, 61, 139, 145, 146, 147, 151, 169, 340

FUKUOKA, 346, 369

FURET, 21, 24, 64, 68, 76, 82, 83, 85, 86, 87, 91, 124, 126, 136, 181, 184, 187, 360, 363, 365, 367, 369, 376

FURFARI, 15, 317, 344, 369

FURIO, 120, 370

FUZIER-HERMAN, 27, 74, 115, 122, 360

G

Gabelle, 44, 47, 54, 103, 108, 131, 136, 146, 158, 160, 371

GACHET, 262, 370

GALLINATO, 4, 21, 370

GAMBETTA, 82, 363

GARDÈRE, 327, 370

GARNIER, 37, 161, 197, 200, 363, 366, 373

GARY, 352, 370

GEFFROY, 12, 73, 209, 244, 295, 315, 319, 370

GILBERT, 237, 261, 306, 309, 370

GIORDANO, 316, 370

GISLAIN, 58, 71, 95, 100, 107, 114, 175, 178, 205, 370

GLASSON, 117, 121, 179, 180, 370

GLIMEUR, 53, 69, 71, 109, 114, 115, 175, 370

GODECHOT, 24, 64, 69, 72, 74, 75, 80, 83, 84, 89, 117, 124, 131, 135, 182, 185, 188, 370

GORDON, 29, 370

GOUTTE, 73, 135, 370

GREFFE, 226, 254, 274, 296, 370

GRIBAUDY, 198, 370

GRINBERG, 178, 180, 370

GUENGANT, 25, 213, 237, 240, 250, 260, 261, 267, 272, 296, 306, 307, 309, 347, 370

Guerre, 5, 13, 19, 20, 23, 26, 29, 32, 33, 35, 36, 37, 38, 39, 45, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 75, 76, 87, 89, 92, 94, 97, 98, 99, 101, 102, 103, 121, 122, 145, 148, 168, 169, 179, 180, 187, 188, 190, 202, 214, 221, 269, 305, 329, 354, 357, 361, 364, 365, 366, 371, 378

GUILLAUMONT-JEANNERY, 271, 370

H

HAMON, 20, 41, 42, 50, 59, 60, 64
 HEGEL, 11, 360
 HERTZOG, 14, 26, 135, 243, 264, 266, 267, 269, 314,
 315, 330, 331, 363, 367, 371, 373, 375
 HINCKER, 21, 25, 36, 42, 45, 46, 82, 96, 126, 127, 131,
 371
 HIRSCH, 124, 131, 134, 161, 371
 HOCQUET, 54, 60, 371
 HOURCADE, 22, 317, 347, 366
 HUBY, 15, 371
 HUTEAU, 210, 241, 255, 257, 288, 336, 371

I

Impôt local, 13, 56, 160, 259, 266, 273, 295, 297, 306,
 373
Impôt sur le revenu, 22, 25, 74, 80, 130, 174, 192, 199,
 200, 202, 203, 225, 233, 259, 298, 299, 306, 364
Impôt indirect, 44, 54, 130, 131, 134, 135, 136, 159
Income tax, 200
 ISAIA, 14, 199, 371
 ISAMBERT, 20, 27, 99, 360

J

JACQUES COEUR, 100
 JAUBERT, 47, 118, 163, 372
 JAURES, 61
 JEGOUZO, 371
 JELLINEK, 27, 59, 142, 171, 173, 174, 281, 300,
 336341, 360, 361
 JOBERT, 332, 372
 JORIS, 105, 372
 JOUVE, 331, 372
Judiciaire, 105, 134, 155, 231, 239, 247, 248, 350, 364
 JUPPÉ, 252, 320

K

KISS, 22, 25, 337, 351, 372
 KLOTZ, 20, 372
 KURGANSKY, 181, 372

L

LAGADEC, 144, 372
 LAMARTINE, 198
 LAMARZELLE, 16, 251, 334, 372
 LAMBERT, 85, 286, 289, 290, 361
 LAMOTTE, 369
 LARGUIER, 57, 372
 LASCOMBE, 270, 275, 372
 LASSALMONIE, 23, 38, 102, 110, 372
 LAURÉ, 25, 244, 245, 257, 316, 372
 LE DUIGOU, 13, 267, 272, 342, 343, 348, 372
 LE GOFF, 19, 96, 138, 373
 LE ROY LADURIE, 78, 157, 373
 LECA, 28, 372
 LEFEVRE, 42, 111, 150, 372
 LEFÈVRE, 331, 372
 LEGAY, 85, 120, 148, 149, 152, 170, 182, 373, 376
 LEGER, 236, 373
Législatif, 134, 147, 188, 247, 248, 294, 303, 350
 LEMAIRE, 10, 373
 LEROUX, 198
Levée de l'impôt, 41, 43, 66, 99, 177, 180, 205
 LÉVI-STRAUSS, 25, 29, 83, 345, 351, 352, 366, 373
 LEVOYER, 230, 298, 303, 373
 LÉVY-LEBOYER, 192, 195, 199, 363, 366, 373
 LIPIETZ, 263, 373
L.O.L.F., 206, 210, 236, 240, 241, 255, 257, 288, 293,
 294, 302, 303, 304, 336, 343, 349, 371
 LOTTIN, 67, 124, 145, 146, 175, 373
 LOUIS XI, 23, 38, 99, 100, 102, 110, 365, 372
 LOUIS XIII, 23, 169
 LOUIS XIV, 23, 45, 140, 157, 194, 205, 363, 365, 368
 LOUIS XV, 21, 23, 53, 68, 70, 84, 87, 109, 113, 114,
 117, 118, 363, 370
 LOUIS XVI, 23, 74, 78, 87, 90, 114, 124, 161, 167, 169,
 175, 367
 LOUIS-NAPOLEON BONAPARTE, 198

M

MACHAULT, 33, 113, 114, 115
 MACHIAVEL, 26, 59, 63, 64, 361

MAESTRE, 315, 373
 MAILLARD, 160, 373
 MARCOU, 212, 287, 373
 MARDIÈRE, 200, 373
 MARILLIA, 325, 373
 MARION, 42, 111, 112, 126, 150, 176, 199, 202, 222,
 374
 MARTINEZ, 314, 319, 374
 MAUPEOU, 117, 118
 MAURIN, 147, 374
 MAUROY, 222, 255, 323, 324
 MAURY, 87, 92
 MAUSS, 57, 374
 MEKHANTAR, 253, 292, 299, 374
 MELLA, 212, 228, 287, 374
 MENTRÉ, 121, 269, 314, 374
 MERGEY, 73, 374
 MESTRALLET, 233, 237, 329, 350, 374
 MESTRE, 24, 45, 98, 128, 152, 374
 MICHALET, 78, 374
 MICHAUD, 90, 91, 374
 MIGNOT, 207, 374
 MIQUEL, 198, 374
 MIRABEAU, 70, 91, 92, 93, 132, 182
 MIREILLE, 108, 374
 MITTERRAND, 222
 MONTESQUIEU, 27, 28, 69, 74, 361
 MORDACQ, 206, 239, 304, 374
 MORINEAU, 108, 374
 MOSSER, 75, 163, 374
 MOUSNIER, 157, 159, 375
 MUZELLEC, 213, 276, 294, 375

N

NAPOLEON, 78, 85, 86, 122, 124, 198, 367
Nation, 17, 23, 32, 61, 65, 66, 72, 73, 78, 80, 82, 87, 89,
 90, 91, 93, 133, 144, 145, 151, 155, 181, 182, 183,
 185, 187, 188, 192, 195, 208, 209, 212, 229, 233, 235,
 246, 247, 254, 257, 261, 288, 306, 328, 330, 331, 336,
 348, 355, 363, 368, 369
 NECKER, 73, 77, 78, 131, 143, 159, 161, 164

NEURRISSE, 12, 45, 47, 48, 56, 70, 97, 109, 134, 136,
 202, 375
 NOIN, 170, 343, 375
 NORDMAN, 145, 167, 375
 NORTH, 186, 375
 NORTIER, 55, 66, 101, 375
Nuit du 4 août, 21, 124, 130, 131, 132, 133, 134, 161,
 181, 237, 371, 375

O

OHNET, 13, 133, 144, 209, 226, 271, 296, 306, 309,
 315, 322, 335, 375
 OZOUF, 76, 184, 187, 363, 365, 367, 376

P

Parlements, 5, 20, 23, 24, 34, 43, 84, 113, 114, 115,
 116, 117, 118, 125, 132, 140, 142, 143, 150, 160, 162,
 175, 176, 185, 355, 363
Participation citoyenne, 16, 18, 25, 215, 217, 221, 279,
 333, 335, 353
 PASQUIER, 161, 375
 PASTOREL, 248, 288, 375
Patrimoine, 43, 89, 130, 174, 222, 337, 345, 348
Pauvre, 89, 149, 156, 266, 342
Paysans, 20, 39, 41, 44, 45, 46, 48, 49, 50, 58, 83, 98,
 103, 105, 106, 197, 200
 PELLET, 243, 264, 330, 349, 375
 PEREZ, 62, 86, 224, 375
 PEYREFITE, 218, 375
 PHILIPPE AUGUSTE, 23, 101, 102, 118, 375, 377
 PHILIPPE LE BEL, 20, 23, 37, 54, 65, 135, 148, 167,
 168, 367, 371
 PHILIPPONNEAU, 218, 222, 223
Physiocrates, 58, 67, 70, 71, 73, 74, 75, 76, 127, 136,
 374
 PIGASSE, 332, 375
 PIKETTY, 197, 202, 203, 375
 PLAGNET, 329, 375
Politique fiscale, 5, 7, 32, 33, 34, 38, 64, 70, 81, 93, 94,
 95, 110, 137, 279, 372
 POLY, 45, 46, 58, 106, 375

PONT CHARTIN, 95
 POUPEAU, 16, 375
Pouvoir central, 6, 12, 32, 43, 47, 73, 116, 117, 118,
 125, 138, 149, 152, 153, 154, 160, 163, 169, 175, 190,
 208, 209, 210, 214, 230, 278, 300, 306, 337, 355, 372
 PRADA, 114, 115, 164, 376
 PRAGER, 307, 308, 376
Prélèvement fiscal, 40, 41, 47, 94, 101, 108, 113, 197,
 213, 265
Privilège, 27, 52, 53, 83, 108, 132, 133, 156, 157, 158,
 159, 210, 255, 258
Propriété, 5, 67, 72, 79, 88, 89, 91, 92, 114, 127, 128,
 129, 130, 144, 145, 202, 261, 317, 323, 332, 361, 364,
 367, 369, 374, 375, 377
 PROUDHON, 128, 129, 361
Province, 6, 61, 108, 113, 116, 117, 118, 125, 132, 143,
 152, 153, 154, 155, 162, 166, 171, 175, 176, 190, 192,
 229, 232, 355, 363, 374, 376

Q

QUENIART, 149, 376
 QUESNAY, 67, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 361

R

Raison fiscale, 2, 5, 6, 8, 10, 11, 17, 25, 30, 31, 32, 64, 67,
 76, 93, 137, 139, 140, 159, 173, 174, 178, 180, 189,
 190, 191, 192, 207, 216, 228, 240, 258, 279, 280, 302,
 304, 308, 310, 311, 324, 333, 341, 348, 349, 352, 354,
 357, 359
 RAYNAUD, 76, 376
République, 10, 17, 18, 22, 34, 50, 82, 86, 88, 90, 141,
 145, 155, 159, 167, 174, 179, 184, 185, 186, 187, 188,
 196, 197, 198, 199, 200, 201, 212, 217, 220, 222, 224,
 227, 249, 252, 266, 281, 282, 305, 311, 320, 323, 324,
 326, 328, 331, 333, 334, 348, 350, 353, 356, 360, 363,
 365, 366, 368, 373, 376
Révolution française, 12, 18, 21, 24, 25, 30, 35, 50, 55,
 64, 67, 68, 70, 73, 74, 79, 82, 83, 86, 87, 89, 90, 109,
 116, 119, 120, 123, 124, 125, 126, 132, 135, 136, 137,
 142, 145, 155, 157, 162, 175, 179, 181, 184, 187, 195,

201, 208, 319, 329, 360, 362, 363, 364, 369, 371, 373,
 374, 377, 378
Riche, 21, 22, 24, 25, 41, 63, 81, 88, 89, 90, 266, 342
 RICHIÉ, 18, 376
 RICHELIEU, 23, 38, 145, 146, 169, 368, 371
 RIGAUDIÈRE, 12, 19, 23, 37, 39, 40, 42, 44, 49, 52, 55,
 59, 62, 65, 66, 67, 71, 95, 102, 103, 106, 114, 115,
 117, 135, 142, 148, 156, 167, 168, 175, 371, 376
 RIGAULT, 54, 376
 ROBBE, 25, 215, 250, 331, 376
 ROBESPIERRE, 184, 187, 378
 ROBINSON, 153, 376
 ROCHEFORT, 326, 376
 RONDIN, 225, 376
 ROSANVALLON, 77, 90, 127, 376
Roturiers, 20, 41, 45, 49, 50, 53, 66, 98
 ROUSSEAU, 33, 90, 123, 199, 361, 374
 ROUSSEL, 217, 376
 ROUSSET, 212, 228, 249, 376
Royaume, 19, 32, 37, 40, 42, 47, 48, 52, 55, 59, 65, 66,
 71, 91, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 106, 111, 121, 124,
 126, 135, 138, 143, 145, 152, 153, 159, 160, 166, 167,
 168, 169, 176, 178, 179, 181, 182, 190, 354, 375

S

SADRAN, 232, 377
 SAINTENY, 130, 377
Saint-Flour, 44, 52, 156, 376
 SAINT-LOUIS, 19, 23, 251, 373
 SAINT-PAUL, 318, 377
 SALLE, 307, 345, 377
 SAUTEL, 116, 122, 137, 162, 195, 201, 377
 SAYAH, 369
 SCHMÖLDERS, 319, 377
 SCHNERB, 198, 225, 377
 SEHELLES, 114
Second Empire, 196, 198, 201, 214, 374
Seigneur, 20, 35, 36, 41, 45, 46, 48, 51, 56, 59, 66, 83,
 96, 105, 106, 124, 145, 156, 163, 178, 316, 365
 SIEYÈS, 132, 133, 187, 312, 326, 361
 SIMON CABOCHE, 54
 SIVERY, 102, 377

SMITH, 80, 132, 361
 SOBOUL, 25, 82, 143, 144, 171, 181, 183, 186, 187, 377
 SOTA, 249, 377
Souveraineté, 6, 8, 10, 12, 16, 17, 18, 27, 37, 65, 82,
 144, 148, 164, 167, 168, 177, 178, 179, 187, 189, 194,
 195, 203, 204, 205, 206, 207, 209, 216, 220, 237, 251,
 262, 279, 281, 295, 304, 309, 310, 320, 331, 333, 336,
 337, 339, 340, 341, 349, 353, 356, 367
 SPINOLLER, 14, 199, 371
Suffrage universel, 196, 248, 338
 SULEIMAN, 247, 377

T

Talleyrand, 55, 90
 TENZET, 288, 377
Territoire national, 100, 140, 144, 145, 146, 147, 183,
 206, 212, 234, 252, 253, 277, 299
 TEXIER, 134, 377
 THIERS, 26, 198, 200, 201, 361, 366, 370
 THOENIG, 377
 THOURET, 90, 91, 92, 129, 182
 THUILLIER, 80, 377
 TOCQUEVILLE, 27, 161, 162, 163, 164, 361
 TONI, 313, 377
 TOURNIÉ, 128, 130, 377
 TOURNY, 162
 TOYNBEE, 315, 377
 TRAVERSA, 11, 377
 TULARD, 12, 86, 91, 142, 187, 378
 TURGOT, 33, 47, 67, 68, 70, 71, 72, 74, 75, 76, 114,
 115, 116, 361, 362
 T.V.A, 25, 238, 244, 245, 276, 298, 343, 344, 358

U

Unité, 2, 6, 7, 10, 17, 19, 23, 28, 29, 32, 51, 57, 61, 68,
 83, 88, 100, 102, 106, 114, 116, 133, 134, 138, 140,
 141, 142, 143, 146, 147, 150, 153, 155, 160, 164, 166,
 167, 168, 169, 172, 173, 174, 178, 179, 183, 184, 185,
 188, 193, 194, 201, 202, 216, 217, 220, 228, 229, 233,
 247, 250, 253, 254, 264, 265, 274, 277, 286, 290, 291,
 304, 305, 306, 309, 314, 315, 328, 354, 376

V

VALETTE, 256, 378
 VANDENDRIESSCHE, 270, 275, 372
 VASQUEZ, 47, 378
 VAUBAN, 27, 82, 87, 155, 156, 157, 158, 159, 360, 368,
 373, 375
 VERCLYTTE, 229, 230, 233, 378
 VERPEAUX, 181, 239, 274, 283, 285, 324, 328, 340,
 378
 VIARD, 212, 228, 297, 376, 378

W

WALTER, 187, 378
 WARSMANN, 286, 289, 290
 WARSMANN, 290, 362
 WEBER, 248, 378
 WINOCK, 319, 378
 WINTERBOTTOM, 378
 WRIGHT, 305, 378

Z

ZINK, 47, 53, 108, 151, 169, 170, 378