



DOCUMENTS :

- Extraits de la *Magna Carta* – 16 juin 1215
- Extraits du *Petition of Rights* – 7 juin 1628
- Extraits du *Bill of Rights* – 13 février 1689
- Dispositions relatives aux finances publiques tirées de la Constitution du 4 octobre 1958
- BOUVIER M., ESCLASSAN M.-C., LASSALE J.-P., *Finances publiques*, pp.22-25
- ORSONI, G., « Les Finances publiques sont-elles encore les finances de l'Etat ? », in *Mélanges Paul AMSELEK*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp.631-650
- Rapport Pébereau sur la dette publique, Conclusion, décembre 2005
- DE CROUY-CHANEL E., Le consentement à l'impôt, *Revue Pouvoirs* 2014, n°151 pp 5-14
- DELALANDE N., « Le retour des révoltes fiscales », *Revue Pouvoirs* 2014, n°151 pp 15-25

INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES :

- ALBERT J.-L. : *Finances Publiques*, DALLOZ 11^e édition Dalloz, coll. Cours, Août 2019
- BOUVIER M., ESCLASSAN M.-C., LASSALE J.-P., *Finances publiques*, 19^{ème} édition, LGDJ, 2020
- DOUAT E., BADIN X., *Finances Publiques : Finances Communautaires, nationales, sociales et locales*, PUF, 3^e édition, 2006, Paris
- JEZE G., *Cours élémentaire de science des finances*, Ed. Les mémoires du Droit 01/02//2013
- WEIL L., GUILLERMINET C., MARTY N., ROUSSEL C., *Finances publiques pour les concours*, Hachette 2015

DIRECTIONS D'ETUDE :

- Quelle définition donneriez-vous des finances publiques ?
- Qu'est-ce que le consentement à l'impôt ?
- Définir les termes : déficit, dette, recettes budgétaires, dépenses budgétaires.
- Répondre aux questions suivantes : Quel est le montant du déficit de l'Etat dans la loi de finances pour 2021 ? Pensez-vous qu'il soit possible de limiter le déficit de l'Etat ? Comment procéderiez-vous pour réduire le déficit de l'Etat ?

DISSERTATION : Le consentement à l'impôt et les finances publiques.

Equipe pédagogique :

Madame le Professeur Laurence WEIL
Monsieur Sébastien AVALLONE – Chargé de Travaux Dirigés

LA GRANDE CHARTE (16 JUIN 1215)

« Jean, par la grâce de Dieu, Roi d'Angleterre, Seigneur d'Irlande, Duc de Normandie et d'Aquitaine et Comte d'Anjou, aux Archevêques, Evêques, Abbés, Comtes, Barons, Juges, Forestiers, Shérifs, Prévôts, ministres et à tous ses Huissiers et fidèles sujets. Salutations.

Sachez que sous l'inspiration de Dieu, pour le salut de notre âme et de celle de tous nos ancêtres et de nos héritiers, pour l'honneur de Dieu et l'exaltation de la Sainte Eglise, et pour la réforme de Notre Royaume, avec le conseil de nos vénérables pères : Stephen, Archevêque de Canterbury, primat d'Angleterre et cardinal de la Sainte Eglise Romaine, Henry, Archevêque de Dublin, William de Londres, Peter de Winchester, Jocelyne de Bath et Glastonbury, Hugh de Lincoln, Walter de Worcester, William de Coventry, Benedict de Rochester, Evêques ; Maître Pandulph, familier et sous-diacre de Notre Seigneur le Pape, Frère Almeric, Maître des Templiers en Angleterre, et les nobles personnes : William Mareschal Earl de Pembroke, William Earl de Salisbury, William Earl de Warren, William Earl d'Arundel, Alan de Galloway Prévôt de Scotland, Warin Fitz Herbert, Hugh de Nevil, Matthew Fitz Herbert, Thomas Basset, Alan Basset, Philip d'Albiniac, Robert de Roppel, John Mareschal, John Fitz Hugh, et autres de Nos fidèles serviteurs; Nous avons d'abord accordé à Dieu et par cette présente Charte Nous avons confirmé, pour Nous et pour nos héritiers, à perpétuité;
(...)

(12) Aucun impôt ou aide ne sera imposé, dans Notre Royaume, sans le consentement du Conseil Commun de Notre Royaume, à moins que ce ne soit pour la rançon de Notre personne, pour faire notre fils aîné chevalier ou, pour une fois seulement, le mariage de notre fille aînée. Et, pour ceci, il ne sera levé qu'une aide raisonnable.
(...)

(14) En plus, le montant d'aide levé sera déterminé par le Conseil Commun du Royaume, à l'exception des trois cas susdits. Et, pour déterminer le montant des impôts, nous convoquerons individuellement par écrit : les Archevêques, Evêques, Abbés, Comtes et Hauts Barons du Royaume, et, en plus, au moins quarante jours avant la convocation, nous ferons convoquer par nos Shériffs et Huissiers, de façon générale, à une date et à un endroit spécifique, tous ceux qui Nous sont principalement responsables; et, dans toutes ces lettres de convocation, Nous donnerons la raison de la convocation. Et, la convocation étant ainsi réunie, l'on procédera à la détermination de l'affaire au jour indiqué, selon la volonté de ceux qui seront présents, même si tous ceux qui avaient été sommés ne sont pas venus.

(15) Nous ne donnerons dorénavant à personne la permission de prendre de l'aide de ses hommes libres, à moins que ce ne soit pour la rançon de sa personne, pour faire son fils aîné chevalier ou, une fois seulement, le mariage de sa fille aînée; et pourvu que ce soit une aide raisonnable.
(...)

Il est aussi juré de Notre part et de la part des Barons que toutes les susdites conditions seront observées de bonne foi, et sans mauvaises intentions.

Donné de Notre main, en présence des susdits témoins et plusieurs autres, dans la Prairie de Runnymede, entre Windsor et Staines, le quinzième jour de juin, durant la dix-septième année de Notre règne. »

PETITION OF RIGHTS (7 JUIN 1628)

« 1. Les lords spirituels et temporels et les communes assemblés en Parlement représentent très humblement à notre souverain seigneur le Roi qu'il est déclaré et arrêté par un statut fait sous le règne d'Edouard 1er, et connu sous le nom de statut de tallagio non concedendo, que le Roi ou ses héritiers n'aient de taille ou aide dans ce royaume sans le consentement des archevêques, évêques, comtes, barons, chevaliers, bourgeois et autres hommes libres des communes de ce royaume; que, par l'autorité du Parlement, convoqué en la 25e année du règne du roi Edouard III, il est déclaré et établi que personne ne pourrait être à l'avenir contraint de prêter malgré soi de l'argent au Roi, parce que l'obligation était contraire à la raison et aux libertés du pays; que d'autres lois du royaume défendent de lever des charges ou aides connues sous le nom de don gratuit (bénévolence) ni toutes autres impositions analogues; que par lesdits statuts ou autres bonnes lois de ce royaume, vos sujets ont hérité de cette franchise, à savoir qu'ils ne sauraient être contraints à participer à aucune taxe, taille, aide ni autre charge analogue, sans le commun consentement de la Nation exprimé en Parlement; (...) »

BILL OF RIGHTS (22 JANVIER 1689)

« Attendu qu'assemblés à Westminster, les lords spirituels et temporels et les Communes représentant légalement, pleinement et librement toutes les classes du peuple de ce royaume ont fait, le 30 février de l'an de N.-S. 1688, en la présence de Leurs Majestés, alors désignées et connues sous les noms de Guillaume et Marie, prince et princesse d'Orange, une déclaration par écrit, dans les termes suivants : [...] Considérant que l'abdication du ci-devant Jacques II ayant rendu le trône vacant, Son Altesse le prince d'Orange (dont il a plu à Dieu Tout-Puissant de faire le glorieux instrument qui devait délivrer ce royaume du papisme et du pouvoir arbitraire) a fait par l'avis des lords spirituels et temporels et de plusieurs personnes notables des Communes, adresser des lettres aux lords spirituels et temporels protestants et d'autres lettres aux différents comtés, cités, universités, bourgs et aux cinq ports pour qu'ils eussent à choisir des individus capables de les représenter dans le Parlement qui devait être assemblé et siéger à Westminster le 22e jour de janvier 1688, aux fins d'aviser à ce que la religion, les lois et les libertés ne pussent plus désormais être en danger d'être renversées ; qu'en vertu desdites lettres les élections ont été faites ; Dans ces circonstances, lesdits lords spirituels et temporels et les Communes, aujourd'hui assemblés en vertu de leurs lettres et élections, constituant ensemble la représentation pleine et libre de la Nation et considérant gravement les meilleurs moyens d'atteindre le but susdit, déclarent d'abord (comme leurs ancêtres ont toujours fait en pareil cas), pour assurer leurs anciens droits et libertés :

(...)

4e Qu'une levée d'argent pour la Couronne ou à son usage, sous prétexte de prérogative, sans le consentement du Parlement, pour un temps plus long et d'une manière autre qu'elle n'est ou ne sera consentie par le Parlement est illégale ;

(...)

6e Que la levée et l'entretien d'une armée dans le royaume, en temps de paix, sans le consentement du Parlement, est contraire à la loi ; »

DECLARATION DES DROITS DE
L'HOMME ET DU CITOYEN DU 26 AOUT
1789

Art. 13 DDHC: 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.

Art. 14 DDHC : 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.

Art. 15 DDHC : La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration.

CONSTITUTION DU 3 SEPTEMBRE 1791

TITRE V - Des contributions publiques

Article 1. - Les contributions publiques seront délibérées et fixées chaque année par le Corps législatif, et ne pourront subsister au-delà du dernier jour de la session suivante, si elles n'ont pas été expressément renouvelées.

Art. 3. - Les comptes détaillés de la dépense des départements ministériels, signés et certifiés par les ministres ou ordonnateurs généraux, seront rendus publics par la voie de l'impression, au commencement des sessions de chaque législature. - Il en sera de même des états de recette des diverses contributions, et de tous les revenus publics. - Les états de ces dépenses et recettes seront distingués suivant leur nature, et exprimeront les sommes touchées et dépensées année par année dans chaque district. - Les dépenses particulières à chaque département, et relatives aux tribunaux, aux corps administratifs et autres établissements, seront également rendues publiques.

CHARTRE CONSTITUTIONNELLE DU
4 JUIN 1814

Article 47. - La Chambre des députés reçoit toutes les propositions d'impôts ; ce n'est qu'après

que ces propositions ont été admises, qu'elles peuvent être portées à la Chambre des pairs.

Article 48. - Aucun impôt ne peut être établi ni perçu, s'il n'a été consenti par les deux Chambres et sanctionné par le roi.

CHARTRE CONSTITUTIONNELLE DU
14 AOÛT 1830

Article 40. - Aucun impôt ne peut être établi ni perçu, s'il n'a été consenti par les deux Chambres et sanctionné par le roi.

CONSTITUTION DU 4 NOVEMBRE 1848

Article 16. - Aucun impôt ne peut être établi ni perçu qu'en vertu de la loi.

Article 17. - L'impôt direct n'est consenti que pour un an. - Les impositions indirectes peuvent être consenties pour plusieurs années.

CONSTITUTION DU 14 JANVIER 1852

Article 39. - Le Corps législatif discute et vote les projets de loi et l'impôt.

CONSTITUTION DU 27 OCTOBRE 1946

Article 16. - L'Assemblée nationale est saisie du projet de budget.

Cette loi ne pourra comprendre que les dispositions strictement financières.

Une loi organique réglera le mode de présentation du budget.

Article 17. - Les députés à l'Assemblée nationale possèdent l'initiative des dépenses.

Toutefois, aucune proposition tendant à augmenter les dépenses prévues ou à créer des dépenses nouvelles ne pourra être présentée lors de la discussion du budget, des crédits prévisionnels et supplémentaires.

Article 18. - L'Assemblée nationale règle les comptes de la Nation.

Elle est, à cet effet, assistée par la Cour des comptes.

L'Assemblée nationale peut charger la Cour des comptes de toutes enquêtes et études se rapportant à l'exécution des recettes et des dépenses publiques ou à la gestion de la Trésorerie

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ARTICLE 34.

La loi fixe les règles concernant :

- les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ; les sujétions imposées par la défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;
- la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités ;
- la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ;
- l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.

La loi fixe également les règles concernant :

- le régime électoral des assemblées parlementaires, des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ;
- la création de catégories d'établissements publics ;
- les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État ;
- les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé.

La loi détermine les principes fondamentaux :

- de l'organisation générale de la défense nationale ;
- de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;
- de l'enseignement ;
- de la préservation de l'environnement ;
- du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;
- du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et

sous les réserves prévues par une loi organique.

Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État.

Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.

Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique.

ARTICLE 34-1.

Les assemblées peuvent voter des résolutions dans les conditions fixées par la loi organique.

ARTICLE 39.

L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement.

Les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat.

La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique.

Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours.

Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose.

ARTICLE 40.

Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une

diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.

ARTICLE 47.

Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique.

Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance.

Si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés.

Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session.

ARTICLE 47-1

Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique.

Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de vingt jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de cinquante jours, les dispositions du projet peuvent être mises en oeuvre par ordonnance.

Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session et, pour chaque assemblée, au cours des semaines où elle a décidé de ne pas tenir séance, conformément au deuxième alinéa de l'article 28.

ARTICLE 47-2.

La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports

publics, elle contribue à l'information des citoyens.

Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière.

ARTICLE 24

Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques.

Il comprend l'Assemblée nationale et le Sénat.

Les députés à l'Assemblée nationale, dont le nombre ne peut excéder cinq cent soixante-dix-sept, sont élus au suffrage direct.

Le Sénat, dont le nombre de membres ne peut excéder trois cent quarante-huit, est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République.

Les Français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat.

ARTICLE 53

Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi.

Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés.

Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées.

ARTICLE 51-2

Pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation définies au premier alinéa de l'article 24, des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans les conditions prévues par la loi, des éléments d'information.

La loi détermine leurs règles d'organisation et de fonctionnement. Leurs conditions de création sont fixées par le règlement de chaque assemblée.

ARTICLE 61-1.

Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé.

Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article.

ARTICLE 62.

Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61 ne peut être promulguée ni mise en application.

Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause.

Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux

pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles.

ARTICLE 72-2

Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en oeuvre.

Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. 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.

Bouvier A. - *autres*, Finances politiques
10^{es} éd., 2010, extraits pp. 28 à 35.

charges publiques pour se procurer les recettes collectives indispensables à la couverture de la dépense, c'est-à-dire pas d'activité financière... la science financière est donc politique par nature »⁴⁴.

Si l'on considère le politique comme l'organisation des sociétés dans tous leurs aspects autour de réseaux de pouvoirs, l'étude d'un quelconque phénomène financier public fait apparaître les relations étroites qu'il entretient avec ces réseaux dans tous leurs prolongements. Mais tout autant qu'une irrigation et une influence parfois déterminante sur la configuration des institutions et des décisions, les finances publiques constituent une très riche et très complète grille de lecture des rapports qui s'instaurent au sein des sociétés dont elles peuvent révéler les réalités les plus profondes.

Si le caractère politique des finances publiques permet déjà de comprendre que ses composantes sont multiples ce qui justifie la nécessité d'un même corpus pluridisciplinaire fédérant les approches au sein d'une science des finances publiques, celle-ci suppose cependant une « idée fondatrice » qui ne peut se comprendre ici que comme un projet, ou plus exactement comme une éthique politique.

§ 2. Éthique politique et transparence des finances publiques

13. La lutte contre l'opacité, la recherche de la transparence se situe, on l'a dit, en filiation directe avec le projet politique fondé par les « modernes »⁴⁵. Ce souci de transparence prend une dimension spécifique lorsqu'il concerne les processus financiers publics. Peut-être parce que l'argent constitue leur substance, ils paraissent porteurs d'une charge particulièrement lourde quant au secret qui parfoi les entoure. L'association du pouvoir politique et de l'argent public qui pétrit ces rapports a engendré dans l'histoire, on le sait, des situations explosives. Or la transparence des finances publiques passe certes par la diffusion d'informations, mais aussi par un travail de décryptage nécessaire, qui suppose au premier chef des chercheurs dotés d'un appareil scientifique pertinent. Toutefois, si la lutte contre

44. G. Dehove, « Science et finances, science économique et science politique » in *Deux siècles de fiscalité française, op. cit.*

45. Mais dont on pourrait faire remonter le souci bien en deçà des premières préoccupations sur le sujet par les « modernes » ; nous avons étudié cet aspect in « *Secret et transparence du corps politique : Le corps destin du politique* », rapport présenté au Colloque EPHE 1990, dont les Actes ont été publiés dans le n° 3-1991 de la *Revue Politica Hermetica*.

§ 1. Les phénomènes financiers publics : des phénomènes politiques

12. Que les finances publiques soient de nature politique, les principes et leurs conseillers, à quelque période que ce soit, en étaient convaincus. Que l'État eut parmi ses géniteurs l'impôt ou encore que l'État parlementaire se soit construit autour de l'élaboration d'un droit budgétaire, ne semble faire aucun doute, les études sur le sujet étant nombreuses⁴⁰. Aussi, *le pouvoir financier est-il, depuis ses plus lointaines origines, très étroitement imbriqué avec le pouvoir politique et il en a tout de suite déterminé la qualité*. « Ce sont les besoins financiers qui ont été à l'origine de l'État moderne »⁴¹ observait J. Schumpeter, poursuivant une logique qui fut celle de nombre d'auteurs que l'on peut considérer comme les fondateurs de la science financière, dont G. Jéze en particulier, pour qui « faire abstraction du facteur politique c'est tenir pour négligeable ce fait historique que de tout temps, la plupart des grandes réformes politiques ou sociales ont eu des causes financières et que de très importants problèmes financiers ont été posés et résolus sous l'influence de causes politiques »⁴². Par la suite, le même point de vue sera partagé par L. Trobas ou par P. Lalumière pour qui « le fait politique est essentiel, il domine l'ensemble de la réalité financière »⁴³. De même, selon G. Dehove, « la science des finances ne peut se comprendre en dehors du politique, car sans organisation politique il n'y aurait pas de but collectif à satisfaire, pas de dépenses publiques pour en assurer la réalisation et par conséquent pas de

40. Cf. G. Ardant, *Histoire de l'impôt*, 2 tomes, Fayard, 1971.

41. J. Schumpeter, « La crise de l'État fiscal », in *Impérialisme et classe sociales*, Minuit, 1972.

42. G. Jéze, *op. cit.*

43. P. Lalumière, *Les cadres sociaux de la connaissance financière*, art. cit.

l'opacité, dans le champ qui est visé ici comme dans tout autre, s'entend comme une recherche du savoir, une marche vers la connaissance, vers la « lumière », ce qui constitue l'essence de tout projet scientifique, une pareille logique n'est pas suffisante ; elle ne l'est pas en soi, mais elle ne l'est pas également pour des raisons qui sont propres à la discipline des finances publiques. En soi parce qu'une telle démarche cognitive, qui s'enracine dans un besoin quasi-existential d'atteindre un savoir absolu du monde, une communion totale avec son essence, est aujourd'hui on l'a dit, remise en question. En ce qui concerne les finances publiques en particulier, parce que la recherche de la transparence dépasse en ce domaine le seul souci scientifique et procède en effet fondamentalement de leur nature politique ; ce que savaient parfaitement les inspirateurs de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 ainsi que les auteurs des divers textes qui ont forgé notre droit budgétaire au siècle suivant ; comme le soulignait au demeurant P. Lalumière, « les seuls problèmes réels des finances publiques au XIX^e ont été des problèmes politiques et par conséquent des problèmes juridiques »⁴⁶.

C'est ainsi que l'on peut dire que *la volonté de rendre transparentes les finances publiques participe, plus exactement que de la politique, d'un projet politique, et plus encore que d'un projet, d'une éthique politique*. La transparence financière, bien au-delà du traitement technique au travers duquel elle est envisagée⁴⁷, au-delà des procédures et des principes budgétaires visant à une meilleure lisibilité des politiques prévues ou conduites, est inséparable d'une conception de la qualité du lien social, de ce qui peut être estimé bon pour la vie en société. Depuis la fin du XVIII^e la pensée financière est en effet porteuse d'une visée éthique qui s'articule autour de la recherche de la transparence, une visée éthique qui apparaît, selon la définition donnée par P. Ricœur, comme une « visée de la vie bonne, avec et pour les autres, dans des institutions justes »⁴⁸. N'est pas juste, estimait les opposants à l'Ancien régime, un système au sein duquel la circulation et l'utilisation des deniers publics n'est pas visible ; n'est pas juste de même le secret dans la prise de décisions. C'est sur cette conception de la transparence que se sont cristallisés les enjeux relatifs à l'édification d'un État parlementaire et libéral et c'est bien sur cette base que le Parlement a été doté de larges pouvoirs de contrôle en la matière. Mais si l'approche du problème

46. P. Lalumière, *op. cit.*

47. Pour un exemple actuel, v. par ex. la réforme relative à la comptabilité publique locale, les travaux relatifs à la consolidation des comptes, etc.

48. P. Ricœur, *Lectures*, I, Seuil, 1991.

pouvait encore apparaître simple parce que l'on considérait que le pouvoir se concentrait au niveau des institutions établies et qu'il était donc parfaitement cernable et contrôlable, la démultiplication des centres de décision qui a suivi ne permet plus de raisonner de la sorte. En d'autres termes, si l'impératif de transparence a pu se satisfaire pendant plus d'un siècle et demi, certes avec des aménagements, des principes posés au XIX^e, il ne peut en être de même aujourd'hui compte tenu de l'évolution sociale et de celle des institutions publiques.

S'il faut attacher de l'importance à cette quête de la transparence, c'est qu'elle exprime une double exigence : une exigence scientifique d'une part et une exigence politique d'autre part. Ces deux aspects d'ailleurs apparaissent aujourd'hui indissociables dans la mesure où l'objectif que devrait viser la science des finances publiques, c'est-à-dire un approfondissement de la connaissance de ce champ, ne peut se réaliser pleinement sans que soit posée une grille de valeurs permettant de « prendre position... d'un point de vue rationnel », selon l'expression précitée d'E. Weil, certes sur les politiques conduites, mais aussi et peut-être avant tout, sur les techniques et sur les institutions utilisées. S'engager dans une telle approche suppose d'abord qu'une éthique politique soit définie en commun. Ce n'est qu'à travers une « commune mesure » que le sens profond des institutions et des politiques peut être réellement évalué. *La définition d'une éthique politique et financière aujourd'hui suppose que soit reconsidérée la question de la transparence sur les bases de la tradition démocratique républicaine et libérale qui est la nôtre*. Autrement dit que soit reprise une réflexion sur les institutions et sur le droit financier public contemporain selon les axes d'une philosophie politique qui n'a pas fondamentalement vieilli depuis la fin du XVIII^e siècle. En effet, nous demeurons toujours en ce qui concerne les idées, dans le cadre de la « modernité », mais au sein d'un contexte qui s'est, en revanche, profondément modifié.

Document
du Bureau des lois de finalité
de la direction

LES FINANCES PUBLIQUES SONT-ELLES ENCORE LES FINANCES DE L'ÉTAT?

PAR

GILBERT ORSONI

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ PAUL CÉZANNE,
AIX-MARSEILLE III

INTRODUCTION

« Peut-il y avoir un État sans finances ? » interrogeait Paul AMSELEK en 1983 (1). La question pouvait paraître quelque peu incongrue et l'auteur se défendait d'emblée à l'encontre de ceux qui n'auraient vu qu'un travail « purement spéculatif » dans cet exercice « d'anamorphose » et cette démarche « uchronique » (2). Récemment encore, il n'était vu là « vraisemblablement » qu'un « jeu intellectuel » (3) dont la thèse ne « résisterait pas à l'examen » (4), encore que, vingt ans plus tard, certains se croient tenus de devoir réfuter le propos – et argumenter – tend à démontrer qu'il leur paraît plus sérieux qu'ils ne tendraient à faire accroire.

D'autant que l'on se permettra de rappeler que si celui à qui ces lignes sont dédiées répondait par l'affirmative à la question posée, il expliquait les raisons empêchant la concrétisation de l'absence de finances et donnait deux variantes, l'une maximale, l'autre minimale, à la mise en œuvre de son hypothèse. La variante maximale où l'État se déchargeait de toutes ses activités de gestion et de prestations au bénéfice du secteur privé (évidemment difficile dans une

(1) P. AMSELEK, « Peut-il y avoir un État sans finances ? », *R.D.P.*, 1983, p. 267.

(2) *Ibid.*

(3) J. BUISSON, « Impôt et souveraineté », in *L'impôt Archives de philosophie du droit*, tome 46, Dalloz, 2002, p. 27.

(4) *Ibid.*

X

société complexe où les finances de l'Etat peuvent être à la fois élément de simplification par leur rôle de régulation macro-économique et instrument de libération pour les citoyens); la variante minimale qui est celle de l'Etat « à structure composite » où l'Etat central se déchargerait de toutes ses tâches sur les Etats fédérés ou sur les collectivités locales et qui présenterait des inconvénients comparables à ceux de l'autre variante. La conclusion étant que puisqu'il y a (finances) plutôt que rien, c'est que celles-ci, simplificatrices et libératrices, présentent une utilité manifeste pour des sociétés refusant à la fois le collectivisme intégral ou l'Etat minimalitaire des thèses ultra libérales.

Interroger vingt ans après les relations entre Etat et finances peut conduire non bien sûr à reformuler semblable question laquelle appellerait sans doute la même nature de réponses mais à constater une évolution, conséquente pour ne pas dire considérable, amenant à se demander si les finances publiques sont encore aujourd'hui les finances de l'Etat.

Même si, de nouveau, la formulation peut paraître provocatrice, ou à tout le moins excessive, et s'il ne s'agit pas non plus de resusciter les vieilles formules du « dépérissement de l'Etat » où dès lors effectivement la question de ses finances ne se poserait plus, force est de relever, en tendance, la minoration de la part et de la place de l'Etat dans nos finances « publiques ». *Capitis deminutio* qui revêtira deux formes : celle d'une réduction de son périmètre et celle d'une transformation de son contenu.

I. - UN PÉRIMÈTRE REDUIT

Lorsque l'on se réfère aux ouvrages de finances publiques remontant à la période classique ou même à ceux publiés dans les années 1950 à 1970, on ne peut que constater soit l'assimilation pure et simple des finances publiques aux finances de l'Etat, soit la part très restreinte des finances publiques autres qu'étatiques.

Pour ne donner que quelques exemples, les budgets locaux (il n'existait pas encore de *finances sociales*) étaient absents des manuels ou traités de Joseph GARXIER (1862), René STOURM (1896)

et Paul LEROY-BEAULIEU (1913) (5) (6), Gaston JEZE (7) n'y consacrent que 35 pages sur plus de 600 et Edgar ALLIX (8) 41 pages sur 1018, tandis que plus récemment, Pierre LALUMIÈRE (9), avec 40 pages sur 450 et Jean CARHELINÉAU, pourtant grand connaisseur des collectivités territoriales avec seulement 10 pages sur les finances locales dans son manuel de 1976 (10) (et rien sur les finances sociales ni sur les finances commentaires) traitaient eux aussi essentiellement des finances étatiques.

A l'inverse, l'on constate aujourd'hui la multiplication des ouvrages consacrés aux finances locales (11), sociales (12) et communales (13). Et, à de rares exceptions (14), les actuels manuels consacrent de larges places aux finances publiques non étatiques (15).

On pourrait certes peut-être s'étonner de ce paradoxe que les finances publiques de l'époque classique, si déterminées par l'idéologie libérale, soient quasi exclusivement les finances de l'Etat, mais le paradoxe n'est qu'apparent : centralisation, protection sociale encore embryonnaire et bien entendu absence de construction européenne fournissent déjà une explication. De plus, si les finances étaient essentiellement étatiques, le poids de l'Etat ne dépassait

(5) J. GARXIER, *Traité des finances*, Garnier fr., 2^e éd., 1862; R. STOURM, *Le budget*, Libr. Gaillamin, 3^e éd., 1896; P. LEROY-BEAULIEU, *Traité de la science des finances*, F. Alcan, 8^e éd., 1912.

(6) Moins significatif est le fait que certains ouvrages plus récents s'intitulent *Finances de l'Etat* (M. PAIN, J. MEXTRAUD) dans la mesure où il en est d'autres pour ne traiter que de finances locales, ou sociales, ou communales. D'autant que en revanche la seule présence des finances étatiques dans la première édition du manuel d'A. PAVARAT (Masson, 1978) lequel intitulé *les finances sociales* a sa quatrième édition en 1984.

(7) G. JEZE, *Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française* Giard et Brière, 5^e éd., 1912.

(8) E. ALLIX, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française* Rousseau, 5^e éd., 1927.

(9) P. LALUMIÈRE, *Les finances publiques*, A. Colin, 1971.

(10) J. CARHELINÉAU, *Finances publiques*, L.G.D.J., 1976.

(11) M. BOUYER, *Finances locales*, coll. Systèmes, L.G.D.J., 8^e éd. 2002; R. MIZELLER, *Finances locales*, Dalloz, 4^e éd., 2002; F. LAHIEZ, *Finances locales*, coll. Cours, Dalloz, 1985; PAVARAT, *Finances locales*, coll. Droit fondamental, Dalloz, 1993; P. MOUTIER, *Finances locales*, Guillaumin, 4^e éd., 2000.

(12) J.M. DURVIN, *Le financement de la production sociale*, Que sais-je ?, 1994; R. FELLER, *Les finances sociales, économie, droit et politique*, coll. Systèmes, L.G.D.J., 2001; J.L. MART, *La décentralisation sociale : organisation et financement*, coll. Systèmes, L.G.D.J., 2001.

(13) D. STRASSER, *Les finances de l'Europe*, L.G.D.J., 1990; N.J. BAZEKON, *Le budget de l'Europe*, coll. Systèmes, L.G.D.J., 1997.

(14) P.M. GAUDRY et J. MOUTIER, *Finances publiques*, Montchrestien, 7^e éd., 1986.

(15) M. BOUYER, M.C. ESCOFFIER, J.P. LEVASSEUR, *Finances publiques*, L.G.D.J., 5^e éd., 2002; E. DOUAT, *Finances publiques*, P.U.F., 1989; R. MIZELLER, *Finances publiques*, Sirey, 12^e éd., 2002; L. SARTRE, *Finances publiques*, coll. Cours, Dalloz, 8^e éd., 2000.

guère le dixième de la richesse nationale (les finances de l'Etat sont presque toutes les finances publiques mais les finances publiques n'occupent pas encore la place qui allait devenir la leur avec le changement des conceptions économique-financières dominantes à compter des années 1930).

Quant à la part de l'Etat qui, après avoir été en constante augmentation avec le passage de l'Etat libéral classique à l'Etat interventionniste, que les politiques aient été plus ou moins keynésiennes, elle connaît, depuis une vingtaine d'années et même s'il faut sur certains aspects nuancer le propos (cf. par exemple la « recentralisation » de la fiscalité locale dans les années 1990) une peu contestable réduction de son importance :

- au profit de l'*infra* ou du *supra* étatique
- au profit également du secteur privé.

A. - *La part de l'Etat se réduit au regard de l'infra-étatique (collectivités locales), du supra étatique (Europe) ainsi qu'à raison de l'émergence et du développement des finances sociales*

Le phénomène n'est pas nouveau. Caractérisé, au moins dans un premier temps, par son relativisme, il tend désormais à dépasser celui-ci au point que la *capitis diminutio* étatique puisse être affirmée avec beaucoup moins de retenue.

On pouvait en effet, pendant longtemps, analyser que le rôle de l'Etat, l'accroissement de son périmètre d'intervention, allait de pair avec l'élargissement de la sphère publique. Ainsi la multiplication par cinq, en un siècle, du poids du « public » en pourcentage de la richesse nationale, pouvait laisser la place à l'accroissement, fut-il inégal, de chacun des éléments de cette « sphère publique » considérés séparément. Encore aujourd'hui d'ailleurs les manuels s'attachent à souligner l'accroissement du poids de l'Etat (16), même s'ils ignorent de moins en moins la dimension comparative (17).

Pour situer aujourd'hui, en données brutes, la part relative de l'Etat dans nos finances publiques et dans la richesse nationale, au regard de l'ensemble des prélèvements obligatoires (671,5 milliards

(16) Cf. M. LASCOMBE et X. VANDERDRUSCH, *Finances publiques*, Dalloz, 4^e éd., 2000, p. 6.
(17) E. OLIVA, *Finances publiques*, coll. Aide-mémoire, Sirey, 2001, p. 20; R. MURZELLE, *Finances publiques, op. cit.*, p. 33; L. SAUNY, *Finances publiques, op. cit.*, p. 103.

d'euros en 2002), la part de l'Etat était de 38,55 % (258,9 mlds d'euros) contre un peu plus de 49 % pour la sécurité sociale, 11,35 % pour les collectivités locales et 1,02 % pour la Communauté européenne (18), ce qui veut dire que de l'ordre de 30 % du PIB il y a une soixantaine d'années la part de l'Etat est aujourd'hui de 17 % en matière de recettes et d'à peine davantage en dépenses. Didier MIGNARD, alors rapporteur général de la commission des finances à l'Assemblée nationale n'écrivait-il pas « la seule prise en compte des dépenses de l'Etat ne permet plus de juger de la réalité de la dépense publique » (19).

De plus, l'évolution de cette part de l'Etat dans les finances publiques et dans la richesse nationale ne se mesure pas à la seule suite de données quantitatives.

- Sans traiter pour l'instant du contenu des finances publiques, il apparaît que l'hypothèse minimale évoquée par Paul AMSELEK à acquis ces dernières années (il faut dépasser ici le seul exemple français) une crédibilité accrue. Certes, s'agissant de la fiscalité locale, on a pu à l'envie, lors de la dernière décennie, souligner leur *nationalisation* (20), c'est-à-dire l'atténuation ou la suppression de diverses ressources fiscales locales et leur remplacement par des dotations d'Etat, de même que l'on a pu longtemps estimer qu'une très forte décentralisation, sinon même l'application d'un système fédéral pouvait aller de pair avec des ressources fiscales non maîtrisées par les collectivités *infra* étatiques (collectivités locales ou Etats fédérés) la liberté locale pouvant se résumer, ce qui paraissait suffisant à beaucoup, en une liberté de dépenser (autonomie de la dépense).

Si, de ce point de vue, l'actuelle politique de décentralisation est loin de répondre à toutes les questions et si elle ne consacre pas pleinement la proposition PONCELET de loi constitutionnelle (21), dont l'actuel premier ministre, M. Jean-Pierre RAFFARIN, était signataire, il apparaît qu'au moins sur le principe, un coup d'arrêt doit être porté aux politiques de prise en charge étatique des ressources locales, encore que l'on puisse s'interroger sur la signification précise

(18) Source MIGNARD, *Le Monde*, 13 mars 2003.

(19) D. MIGNARD, *Ass. nat.*, 27 janvier 1999, t. 1, p. 165.

(20) Cf. G. ORSONI, « L'évolution des ressources fiscales locales », *R.F.F.P.*, n° 81, 2003, p. 167.

(21) Cf. G. PONCELET, *Proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications fiscales et financières*, Doc. Sen. n° 432, oct. 2000.

de l'expression « part déterminante » qui doit être celle des recettes fiscales et des autres ressources propres dans l'ensemble des ressources pour chaque catégorie de collectivité territoriale (art. 72-2 C.) - l'on prévoyait à l'origine que cette part soit « prépondérante » (22).

Cette volonté de réappropriation par l'autorité locale d'un pouvoir fiscal ou d'une autonomie budgétaire ne doit pas être seulement interprétée comme réaction envers une pratique qui avait eu une tendance trop commode au développement. Elle s'inscrit dans un plus large mouvement illustré depuis le début des années 90 par des pays d'Europe du sud.

On ne pouvait pas ne pas constater, en effet, le décalage existant entre l'autonomie régionale (Italie) ou l'Etat des Communautés (Espagne) synonymes d'une décentralisation très poussée sinon, au moins dans le cas de l'Espagne, d'un semi-fédéralisme et la part plus que limitée des ressources d'origine fiscale dans le financement des régions ou des Communautés alors que dans le même temps, un pays réputé plus centralisé comme la France confèrait à ces ressources fiscales locales une part conséquente et même majoritaire dans le financement de ses collectivités territoriales (23).

Or, à partir de 1993 (24), la part des recettes d'origine fiscale dans les budgets locaux, qui s'avérait très faible, ne dépassant pas ou grêve le dixième des ressources, a fortement progressé. Progression consacrée, en attendant peut-être d'autres évolutions, par la loi organique 7/2001 du 27 décembre 2001 où, pour l'Espagne, ce sont environ la moitié des ressources des Communautés qui sont désormais d'origine fiscale; un phénomène identique s'étant produit en Italie où l'on a même avancé la formule de « fédéralisme fiscal » pour qualifier les évolutions enregistrées (autre est la question du *power* mais le progrès est manifeste aussi de ce point de vue avec l'existence de quelques véritables impôts relevant de la décision des col-

(22) Sur toutes les incertitudes que ce texte peut révéler, cf. R. HERTZOG, « L'ambiguïté constitutionnalisation des finances locales », *A.J.D.A.*, 2003, pp. 552-554.

(23) Il est vrai que s'agissant de la France, l'on n'aurait pu parler véritablement de « pouvoir fiscal local » (cf. Thèse J.P. FURUARD, Aix-en-Provence 1992) le régime de l'impôt étant fixé par la loi et les collectivités locales n'ayant eu qu'un rôle d'intervention, et pas avec une absolue liberté, que sur les taux et les modalités d'imposition.

(24) Cf. J. BLANCH, « De la compétence au pouvoir fiscal : vers un modèle latin d'autonomie », *L'Europe*, pp. 67-77; G. ORSONI, « Autonomie financière et fiscales : brèves réflexions à partir des exemples espagnol et italien », *R.F.F.P.*, n° 80, 2002, p. 103.

lectivités infra-étatiques ou la capacité conférée à ces dernières de procéder à des ajustements de tarifs : IRAP en Italie et dans une certaine mesure IR en Espagne).

Si toutes ces mesures sont significatives (passé un certain seuil, une évolution ne saurait être seulement quantitative) et laissent ouverte la question du « modèle » d'autonomie (25), elles visent à montrer, hors le fédéralisme qui déjà par lui-même, bien que de façon non univoque, tend à garantir l'autonomie (ou une part de celle-ci) que tout approfondissement de la liberté locale conduit à intégrer la dimension insitutionnelle. L'autonomie fiscale rejoignant l'autonomie insitutionnelle mais conduisant celle-ci à se renforcer encore, l'expression achevée du *fédéralisme fiscal* étant en somme l'expression fiscale du fédéralisme, amenant ainsi les pays déjà très régionalisés à envisager la problématique du passage à l'Etat fédéral.

- La « part de l'Europe » n'est quantitativement que peu significative (1 % des prélèvements obligatoires et ce que l'on qualifie de *ressources propres* communautaires, ne sont nommées ainsi, pour les principales que par abus de langage, puisqu'il s'agit davantage, en réalité, de ressources nationales affectées aux institutions communautaires...) le rôle de l'Europe étant essentiellement celui d'un émetteur de règles. Normativité influant il est vrai parfois considérablement (cf. *in/tra*) sur le contenu des finances nationales.

- Quant aux finances sociales, elles n'ont été que tardivement incluses dans les finances publiques, illustrant que, comme souvent, la doctrine dans sa majorité n'admet qu'avec difficulté l'émergence de phénomènes nouveaux et que si le droit s'avère n'être fréquemment que la traduction juridique d'états de fait, la théorie est encore en retard sur l'émission des normes.

Même si le phénomène avait été perçu plus rapidement par certains (26), les finances sociales n'ont acquis une part réelle et auto-

(25) Pour reprendre la classification de Jacques BLANC, « Un modèle latin méridional d'autonomie fiscale », art. cit., *R.F.F.P.*, n° 81, pp. 79-84, ces « modèles » prennent la forme, parfois en parallèle, « de compétences normatives reconnues aux collectivités sur les grands impôts d'Etat », « l'attribution... de grands impôts productifs présentement perçus par l'Etat ou institutés ex nihilo, aux variations de taux encadrées par le législateur », « des impôts exclusivement locaux assortis d'une marge de manœuvre » ou enfin de la pleine autonomie à l'exemple du régime « fond » basque ou navarrais.

(26) Cf. L. SARRA, « Recherche sur la notion de finances publiques en droit constitutionnel et financier positif », *R.D.P.*, 1982, p. 1207 ou la Société Française de Finances Publiques, qui, dès sa création en 1985, mit en place une section *Finances sociales*.

nome dans les ouvrages et manuels de Finances publiques que dans les années 1990. Il est vrai que leur intégration dans les Finances publiques (ou, si l'on préfère leur dimension de Finances publiques que beaucoup avaient souhaité contester à raison notamment du caractère de droit privé des caisses locales de sécurité sociale) s'est produite par sédimentation d'éléments successifs de publication, la *strata* ajoutée en 1996 (révision constitutionnelle du 22 février 1996 et apparition des lois de financement de la sécurité sociale) levant les derniers doutes, s'il en existait encore (27).

B. - *La part de l'Etat se réduit au profit de celle du privé*

L'élément statistique est ici encore significatif, même si tout ne s'y réduit pas, lorsque l'on sait que, dans le monde, 29 sur les 100 PIB les plus importants sont des PIB d'entreprises (28) ou que l'effort engagé ces dernières années dans une majorité de pays, avec la consécration de la discipline budgétaire, tend à la maîtrise, puis à la diminution de la dépense publique : au sein de celle-ci, la variable « dépenses de l'Etat » étant habituellement la plus sollicitée, pour les raisons évoquées plus haut - décentralisation et affirmation du social - mais aussi parce que l'action sur les dépenses de l'Etat revêtira un caractère plus spectaculaire, plus immédiatement perceptible.

Ce recul (ou cette volonté affirmée de recul) présente d'abord une dimension idéologique. Le discours revendiquant le moins d'Etat, l'Etat minimum ou *minimalitaire*, n'est certes pas une nouveauté.

(27) Parmi les principaux éléments de publication des finances sociales :

- les dépenses de divers régimes d'assurance et de sécurité sociale « sont considérées comme des charges publiques (et leurs ressources des ressources publiques) au sens de l'article 40 de la Constitution. C. Const. 11-DC, 20 janvier 1961 ;

- leurs ressources sont des prélèvements obligatoires et la tendance en est à une fiscalisation accrue : création et développement de la CSG et de la CRDS, TVA et Taxe foncière sur les propriétés non bâties contribuant au financement du BAPSA, affectation de droits sur l'alcool et le tabac ;

- les organismes de sécurité sociale font l'objet de divers contrôles publics : Cour des comptes, CODEC - Comités départementaux d'examen des comptes de sécurité sociale présentés par le trésorier-payeur-général du département ;

- les comptes sociaux sont, pour leur solde, inclus dans ceux des administrations publiques dans la détermination du respect des critères de Maastricht ;

la révision constitutionnelle du 22 février 1996 et la loi organique du 22 juillet 1996 ont inséré la catégorie des lois de financement de la sécurité sociale.

Sur cette publication, cf. également L. PAILUP, « La protection sociale et les nouvelles frontières entre finances publiques et finances privées », *R.F.F.P.*, n° 78, 2002, p. 83.

(28) *L'Abécédaire* 15 août 2002.

Sans remonter aux théories libérales classiques, la réappropriation de cette revendication par nombre de théoriciens, de W. LIPPMAN et F.A. HAYEK à M. FRIEDMAN (29), pour n'en citer que quelques-uns, a précédé la première vague (et vogue) néo-libérale des années REAGAN et THATCHER (30).

Par delà les alternances et péripéties politiques, ce discours demeure dominant dans certains milieux, ainsi le MEDEF, dont le projet, publié en novembre 1999, « *Pour une nouvelle constitution sociale* » s'opposant « au choix de l'étatisation » propose « le choix de la re-fondation du système social français à l'initiative des partenaires sociaux » (31).

Pour en rester à l'aspect économique-budgétaire, ce choix d'une réduction du rôle de l'Etat suppose tout à la fois diminution de la sphère étatique proprement dite (privatisations) et diminution des prélèvements et des dépenses, dont particulièrement ceux qui relèvent de l'Etat.

- Il n'est point besoin de revenir longuement sur les politiques de privatisations pour souligner, au moins en France dans leur première phase (1986-1988) et à nouveau en 1993, leur caractère idéologique : assez vite estompé toutefois puisque de 1997 à 2002, les privatisations effectuées par un gouvernement de gauche ne revêtaient plus cette dimension mais celle seulement, qui n'avait jamais été absente, de procédé d'obtention conjoncturel de recettes. Paradoxalement d'ailleurs, le recours « pragmatique » aux privatisations peut s'analyser comme une accentuation du recul de l'Etat. Le phénomène transcendant désormais les clivages idéologiques et apparaissant comme élément quasi naturel de politique publique. D'autant que n'est plus guère légitime aujourd'hui l'argument longtemps pertinent de privatisations non exclues du maintien d'un rôle dominant de l'Etat sur les entreprises concernées (32), ne serait-ce qu'au

(29) W. LIPPMAN, *Le côté libre*, Librairie de Médéric, 1937 ; F.A. HAYEK, *La route de la servitude*, Librairie de Médéric, 1946 et *Droit, législation et liberté*, 3 vol., P.U.F., 1960-1983 ; M. FRIEDMAN, *Capitalisme et liberté*, R. Laffont, 1971.

(30) Sur les courants économiques néo-libéraux, cf. M. BOUVIER, M.C. ESCLASSAN, J.P. LAMBERT, *Finances publiques*, op. cit., pp. 175 à 183.

(31) Cité par M. BOUVIER, « Quelle démocratie sociale ? », *R.D.P.*, n° 1/2 2002, pp. 202-204. (32) Cf. V. BAZEX, « La privatisation, stade suprême de l'interventionnisme », *R.F.D.A.*, 1994, p. 238 ; G. ORSONI, « Les effets des privatisations » in *Troisième colloque régional de droit comparé Bangkok 1999 Publication Ambassade de France en Thaïlande*, vol. 2, p. 17. Cf. également, sur leur dimension strictement budgétaire, A. HASTINGS-MAZOUZIAN, « L'impact des privatisations sur le budget de l'Etat en France », *R.F.P.*, n° 79, 2002, p. 43. La recette budgétaire de court terme signifiait à l'inverse, au moins pour la société privatisée réalisant durable

regard de la perte d'influence de l'Etat sur la stratégie des privatisées - plus sensible encore avec la limitation de la *golden share*, action spécifique destinée à garantir les intérêts de l'Etat, pour laquelle celui-ci ne peut plus se munir de pouvoirs « susceptibles d'être utilisés de manière arbitraire » (C.J.C.E., 23 juin 2000, *Commission c. Italie* et 4 juin 2002, *Commission c. France* amenant à l'annulation par décret du 3 octobre 2002 de l'action spécifique détenue dans le capital d'Elf-Acquitaine) (33). Au-delà même de la « carte d'aménagement » du secteur public en termes de valeur ajoutée ou de part dans le PIB, apparaît ainsi un recentrage de l'Etat sur ses activités dites régaliennes à moins que la puissance publique ne se contente et parfois indirectement, d'un rôle de régulation. Mais surtout, la politique des privatisations visait à rompre avec le phénomène sociologique d'un prolongement des carrières de la haute administration vers les grandes entreprises publiques. Il s'agissait (ce qui ne s'est, il est vrai, pas toujours vérifié) de couper ce cordon ombilical, de promouvoir un type de dirigeant non issu directement de l'appareil d'Etat. La privatisation ne devant ainsi pas seulement être comprise comme opération de cession de capital public conduisant celui-ci à devenir minoritaire ou absent et la personne publique à ne plus exercer son pouvoir prépondérant de décision et de gestion caractéristique de l'entreprise publique (34), mais comme visant à changer les modes et conceptions de gestion (privatisations moins du droit applicable - personnels et usagers - que des approches économiques, sociales ou sociétales).

Ce recentrage du rôle et du poids de l'Etat qui dépasse largement en l'espèce la sphère proprement budgétaire s'accompagne de changements touchant à la gestion (de ce qui demeure) des participations publiques. Jusque là éparpillée au Trésor et illustration du rôle que ces « machines de pouvoir » (35) jouait, à la fois instrument de l'Etat et Etat dans cet Etat, l'Etat est devenu dans les dernières années des années qu'il exerceait sur le secteur public (Crédit lyonnais)

33) Cf. A. DUBOIS, *La France, une machine de pouvoir*, op. cit. Supra. Cf. J. L. LAFONT, *Le droit des entreprises et participations publiques*, coll. Synthèses, L.G.D.J., 2002, p. 80. Sur l'action spécifique, cf. également J.Y. LECHEVALIER, *Droit public économique*, coll. Cahiers, Economica, 2002, pp. 440-444.

34) Cf. A. DUBOIS, *op. cit.*

35) Y. MARC, *La France, une machine de pouvoir*, op. cit.

avec la création annoncée (3 mars 2003) d'une agence destinée à gérer les participations de l'Etat dans les entreprises publiques.

Autre illustration d'un recul, le développement des politiques dites « d'externalisation ». Il ne s'agit plus de rendre au secteur privé des entreprises qui lui avaient naguère appartenu ou qui avaient toujours figuré dans la sphère de l'Etat (création en 1980 ou évolution d'un service de l'Etat transformé en établissement/entreprise public avant de basculer dans le privé) mais, à l'image des vieilles formules de concessions ou délégations de services public mais pour- vant englober d'autres pratiques (sous-traitance), elles consistent « pour l'administration à renoncer à assumer elle-même certaines tâches et à les confier à des-entreprises du secteur privé » (36). La dimension budgétaire y est ici bien plus évidente. L'Etat renonçant à assumer lui-même certaines opérations ou fonctions, celles-ci n'apparaîtront plus au budget et leur disparition affectera d'autant le montant de la dépense (37). Les exemples sont multiples ou plus exactement se sont multipliés car si la pratique n'est pas récente, elle s'est considérablement développée. Jean-Michel GALABERT cite (38) notamment « le secteur de l'informatique et celui des métiers de communication ». Il faudrait encore citer les externalisations dans la gestion des établissements pénitentiaires ou, en matière d'équipement des forces armées (39).

On pourrait même aller plus loin et s'interroger avec Olivier BERTHOUD (40), alors même qu'une jurisprudence du Conseil d'Etat (41) tranchait en faveur de la capacité d'une personne publique à se porter candidat à un marché public, sur les conséquences de l'arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes *Tic- kat SRL* (42) pouvant contraindre nombre de gestions en régie. La « fourniture à soi-même » risquant de s'avérer contraire à la règle

36) J.M. GALABERT, *Externalisations et fonction publique*, in *Le caractère des États-Membres de l'Union Européenne*, 2002, p. 378, cf. également, J.D. DUBOIS, *Externalisation, marchés de droit public*, A.J.D.A., 2002, p. 1213.

37) Il s'agit tout de même de l'arrêt qui a été rendu par la Cour de Justice des Communautés Européennes.

38) J.M. GALABERT, *op. cit.*

39) Pour des exemples étrangers et nationaux, cf. Ch. SERRAVALLO, *Externalisation et budget*, in *La réforme de l'administration française et le rôle de l'équipement militaire des forces armées*, Thèse Metz 2003, pp. 196 et s.

40) J. BERTHOUD, *Liberté du commerce et de l'industrie et transferts de compétences*, in *Le droit de l'Union européenne de droit public*, A.J.D.A., 2002, p. 210.

41) C.J.E., 8 nov. 2000, *St. Jean-Garde Boncompagni-Ludovisi*, A.J.D.A., 2000, p. 1066.

42) 15 novembre 1999, aff. C-107/98.

d'égal accès au marché et de libre concurrence : « Il est probable que sous peu une société de services informatiques envisagera un recours contre une collectivité qui aurait développé un outil en interne plutôt que de recourir aux prestations d'un organisme extérieur. Puis viendra le recours de l'imprimeur contre l'imprimerie municipale... Le retour à une administration plus strictement cantonnée à ses missions régaliennes n'aure peut-être pas besoin de l'impulsion envisagée par le nouveau gouvernement. Les mécaulismes juridiques sont en place et c'est une administration profondément externalisée qui semble se profiler derrière eux » (42).

— Pour autant, cela pourrait ne pas paraître l'essentiel (ou pour bonne partie s'en déduire) au regard du mouvement d'économies budgétaires général par la discipline des années quatre-vingt-dix.

Certes, la discipline budgétaire symbolisée par le traité de Maastricht n'a pas nécessairement pour finalité le désengagement de l'Etat. Son objectif n'était d'ailleurs que d'instaurer la rigueur et la cohérence indispensables à une Union économique et monétaire reposant sur des règles et une monnaie communes laquelle n'aurait pas été viable en cas de disparités économiques-financières trop importantes entre pays membres.

Et, de fait, dans les sacrifices que beaucoup ont pu produire afin de remplir les conditions de la qualification à la monnaie unique, l'effort fiscal n'a pas été le moindre (Italie).

Toutefois, si la réduction, voire la suppression des déficits, peuvent résulter aussi bien de ressources fiscales supplémentaires que de la baisse des dépenses (sans omettre que la satisfaction d'un tel objectif est d'autant moins malaisée que la croissance est soutenue) c'est le plus souvent le second volet de l'alternative qui a été retenu. Les bonnes raisons ne manquent pas à pareille option, à commencer par le poids des prélèvements obligatoires et les risques que de nouvelles augmentations feraient courir au dynamisme des agents économiques. Mais la dimension idéologique n'est pas absente. D'autant que la baisse du prélèvement fiscal (par elle-même déjà portée, au moins en partie, par l'idéologie) jointe à la contrainte de la disci-

(42) G. BERTHOUD, 1991.

pline budgétaire (43) conduit non plus au souhait, mais à l'obligation de la réduction de la dépense. C'est-à-dire à une diminution du rôle et de la place de l'Etat — car au sein de la dépense publique, ce sera la dépense étatique qui sera prioritairement visée, soit directement, par la baisse des dépenses budgétaires, soit indirectement, par la mise en cause de plusieurs des formes de la protection sociale. Démarche clairement identifiée par exemple dans la réaction de certains sénateurs membres pourtant du parti républicain, aux baisses d'impôts proposées par le président des Etats-Unis d'Amérique (44), mais renforcée encore là où la discipline budgétaire se trouve institutionnalisée.

II. — UNE TRANSFORMATION DU CONTEXTE DES FINANCES DE L'ETAT

Le recul de la dimension financière de l'Etat ne doit pas seulement être interprété dans sa dimension quantitative. Il se pose, plus substantiellement mais non moins fermement, en termes de contenu.

Ce que l'on qualifie de « finances publiques » ou de « finances de l'Etat » continue-t-il de relever des mêmes logiques ou bien ces logiques (de puissance et de service publics) sont-elles remises en cause elles aussi — et si ces remises en cause ne concernent pas que l'Etat mais toute la sphère publique, elles s'avèreront souvent, au-delà même du symbole, plus significatives lorsqu'elles affecteront l'Etat que lorsqu'elles concerneront des personnes publiques se voyant agencées... ?

Ces changements de logiques, entre autres illustrations, prendront la forme d'aspects de marchandisation des finances publiques, de rationalisations conduisant à la mise en œuvre de logiques purées dans un contexte dont on a déjà mesuré quelques effets, de programme communautaire et de « surveillance multilatérale ».

(43) Par essence, déjà, le refus de décaler sur la colonne de la balance revient aux classes libérales : celui de l'écarter pour les classes moyennes et pour l'ensemble en termes plus contemporains, d'effets d'« érosion » de la demande privée puisque tout déficit génère une réduction de l'appoint en A.A. créant une demande publique, laquelle, d'une manière ou d'une autre, résout la question d'écarter des agents économiques privés.

(44) Le Monde, 29 avril 1990.

A. - Aspects de marchandisation et de rationalisation des finances publiques

La concentration dépasse largement le cadre des finances publiques. Comme le remarquent, cités par Mathieu, Douz (46), Jean-
Armand Mazzaris et Serge Fricourt (47) il semble que la collectivité, comme l'Etat et la norme juridique aient été gagnés par le
nouveau discours économique; un discours qui se décline en termes
de marché, d'entreprise, de rentabilité, de performance économique,
de profit. Aurait-on admis, si tel n'était pas le cas, l'émergence
puis la consécration d'un véritable droit public des affaires, ou de
la concurrence qui n'est seulement s'appliquent les règles de l'ordon-
nance du 1^{er} décembre 1986 (48) mais aussi celles du code des assu-
rances (49) ou du code de la consommation (50). Sauraient-on admis
également (51) qu'une personne publique puisse se porter candidate
à l'attribution d'un marché public ou d'une délégation de service
publie à l'égal d'une personne privée (52).

Toujours aux finances, les rationalisations sont multiples. En outre-

— Un bon exemple des imprégnations de logiques de marché est
donné par le recours à l'emprunt et la gestion de la dette. Tant pour
l'Etat que pour les collectivités locales, cette logique de marchandisa-
tion ou de banalisation s'est imposée au milieu des années quatre-
vingt et a été maintes fois décriée (53). Elle passait par la fin de
l'encadrement du crédit, l'accès de tous les agents économiques aux

différents marchés et l'instauration d'une libre concurrence entre
établissements financiers. Ce qui impliquait d'autres comportements
de la part du Trésor ou, à leur échelle, de la part des collectivités
locales, qui ne bénéficiaient plus de mécanismes à leur privilège,
s'obligeant à une meilleure, et donc active, gestion de la dette. Elle
venait pas voir s'accroître inconsiderablement la charge de celle-
ci (phénomène qui ne pouvait que s'accroître avec la mise en place
du marché puis de la monnaie uniques) (54). La négociation de leurs
titres étant devenue, règle de fonctionnement, exigeante il est vrai
légitimée par l'importance de l'encours de la dette.

Si le développement de cette gestion active a été constant, la
création, par arrêté du 8 février 2001, d'une agence de la dette,
l'Agence France Trésor, confirme cette profonde évolution des
techniques de gestion de la trésorerie et de la dette avec une plus
grande place faite aux objectifs de performance (55).

- La LOLF du 1^{er} août 2001 peut être aussi appréciée à cette
à l'agence. Non pour proclamer une « privatisation » des finances publi-
ques, mais pour opérer le constat d'une transversalité de préoccupa-
tions dont découlent des conjonctions d'objectifs et de méthodes.
Outre la nécessité de mettre à jour un texte qui avait vieilli, la révi-
sion de l'ordonnance du 2 janvier 1989 trouvait une double justi-
fication. La première, sur laquelle nous ne nous attarderons pas,
visait à la revalorisation des droits du Parlement. La seconde rési-
dait dans la volonté de modifier le sens de la dépense publique, en
introduisant la performance au premier rang des critères de la ges-
tion publique et en ouvrant aux ordonnateurs une large liberté d'ac-
tion (56).

Avant d'être reconnue expressément par la loi organique elle-
même, la notion de performance découlait de celle de programme dès
lors que le recours à cette classification impliquait le passage lequel
devait déjà dépasser de la mise en place de la R.C.R., mais celle-ci
ne parvint pas à opérer la substitution des traditionnels budgets de
moyens aux budgets d'objectifs : « un programme regroupe les or-
dres destinés à mettre en œuvre une action en un ensemble cohérent
d'actions relevant d'un même ministère et auxquels sont associés

(54) « La loi a autorisé le caractère commercial de la gestion des dettes souveraines ». C'est
du moins, l'intention des lois de finances pour 2001 et J.O., p. 203.
(55) Cf. P. Lasserre et S. Carr. in, Les effets des lois de finances (L'Etat, dir. J.P. Courrat, coll. Systèmes,
L.G.D.J., 2002), p. 4.

(46) M. Douz, *Recherches sur la notion de collectivité locale en droit administratif français*, B.S.I.
Imed, n° 210, 2001, p. 261.
(47) J.-A. Mazzaris et S. Fricourt, « Un modèle territorial au modèle fonctionnel de l'Etat », in
Les finances de l'Etat, sous la direction de M. Kouroussis, L.G.D.J., 1990, p. 232.
(48) C.E., S., 2 fév. 1987, *Soc. Médical de Monaco*, A.J.D.A., 1987, p. 148, chron. F.X. Guada-
lup et F. Favard.
(49) C.E., 29 fév. 2000, *Recht et droit*, Req. n° 218285.
(50) C.E., S., 17 juillet 2001, *Soc. des vins de Noël*, cons. C. Beaumont, A.J.D.A., 2001, chron.
M. Goussier et P. Courat, note G.J. Guichard, p. 832, R.D.P., 2001, p. 1510, note G. Escobar.
(51) C.E., note 3 mar. 2000, *Soc. J.L. Bernard couvillers*, préc.
(52) Pour un bon aperçu de la philosophie et des modalités de la nouvelle gestion publique,
voir l'ouvrage éponyme de Bernard Auzan, Coll. Systèmes, L.G.D.J., 2000. Le service à offrir
aux usagers n'est plus défini en termes juridiques abstraits mais en termes concrets et mesurés.
Une administration n'est plus tenue par une obligation de moyens (comme on peut le voir par ex.
en 1981), mais par une obligation de résultats. En 1976 de rapport n'est plus régi par une règle
moratoire nationale, mais par un contrat précis avec les usagers ou par un engagement de service
de l'administration. Cf. 201, et voir aussi l'annexe à l'annexe de la performance (effici-
ence, efficacité, économie), p. 55.
(53) Cf. H. Boutevin, M.C. Fontanaux, J.P. Lasserre, *Finances publiques*, 77 et. v. et
p. 233 et.

des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation » (art. 7 L.O.).

L'obligation de performance (57) s'en déduit inévitablement (art. 51 et 54). En loi de finances initiale, avec des annexes et accompagnées du projet annuel de performances de chaque programme, l'inspiration de l'évaluation de la performance pratiquée aux États-Unis et au Canada y est évidente et reconnue, en loi de règlement, les rapports annuels de performance faisant sommaire, par programme...

a) les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés;

b) les justifications, pour chaque titre, des mouvements de crédits et des dépenses constatées...;

c) la gestion des autorisations d'emplois... ».

On ne peut certes trop fortement préjurer de ce que sera la pré-inspiration de cette révolution silencieuse et que par les logiques qu'elle exprime, c'est bien d'une conception nouvelle de l'action budgétaire qu'il s'agit et donc d'une autre approche, au travers de ses finances, du rôle même de l'État.

La référence aux nouvelles conceptions comptables se situe dans l'immédiat prolongement de ce constat. Raymond Mitzel-LEC (58), faisant à juste titre remarquer que la disposition de l'article 27 de la L.O.L.F. « les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière », reprend à la lettre l'article 9 du code de commerce : les comptes (des entreprises) doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat ».

L'on ne saurait certes contester, à l'instar des exigences d'une meilleure gestion publique et de son souci de plus grande efficacité, le souhait d'une réalité comptable plus affirmée laquelle passe nécessairement par une prise en considération de la situation patrimoniale.

(57) Le terme n'est pas utilisé dans l'article 7 L.O.L.F. mais se trouve très présent dans les débats parlementaires et. En Les comptes de l'État 2001, relative aux lois de finances, l'œuvre préparatoire, Vol. 1, des lois de finances, p. 80, Vol. 2, Sénat, p. 7.

(58) R. Mitzel-LEC, « Le rôle financier local, présentoir du droit financier national », in Les collectivités locales, Mémoires Economiques 2002, p. 329.

miale et des techniques subséquentes de l'amortissement et de la provision. C'est, en ce sens, à la suite des collectivités locales (instruction M14) que la L.O.L.F. qui ne s'appliquera en l'espèce qu'à compter de la loi de finances pour 2006, par les articles 27 et 30, dispose des exigences précitées de sincérité et de patrimonialisation et se fonde, pour ce qui est de la « comptabilité générale » sur le principe des droits constatés (il y a aussi, dans toute cette opération, mise en conformité au système européen de comptabilité (59)). Mais il est vrai aussi que, de même que « l'on ne peut gérer une collectivité locale comme une entreprise » (50) l'assimilation de l'État à une structure privée ne saurait être absolue. D'où la distinction comptabilité budgétaire-comptabilité générale. La première demeurant une comptabilité « de caisse », c'est-à-dire que recettes et dépenses de l'État sont comptabilisées lors de leur encaissement ou lors de leur décaissement, forme de comptabilité dont la nécessité continue de s'imposer ne serait-ce qu'en termes de suivi de l'autorisation parlementaire et de compréhension de l'exécution d'une loi de finances. La seconde, comptabilité d'exercice, continuera toutefois de se distinguer de la comptabilité d'entreprise pour ce qu'out de spécifiques les actions de l'État, que l'on fasse référence à des activités non marchandes (les plus habituelles), à l'acte d'imposition ou à la pratique des transferts...

Il n'en demeure pas moins que par delà ces différences maintenues et qui perdureront longtemps encore sans doute, le rapprochement est présenté comme la règle et la spécificité l'exception, ce qui ne peut que tendre une nouvelle fois à démontrer la dimension des glissements intervenus.

En dernier exemple enfin des logiques de « privatisation », même s'il s'agit là d'une réforme (depuis trop longtemps) en devenir et dont on peut difficilement mesurer la rationalité. Beaucoup s'accrochent en effet à reconnaître - à juste titre - le bien fondé de l'adoption de la retenue à la source comme mode de prélèvement de l'impôt sur le revenu ; plus grande stabilité, suppression du décalage entre l'encaissement du revenu et le prélèvement fiscal, le contribuable étant dès lors nécessairement en mesure de payer, immédiatement facilitant également la conduite de politiques conjoncturelles.

(59) Cf. L. Lavoix, « Fondements et enjeux de la réforme de la comptabilité de l'État », Revue de Finances Publiques, n° 4-6.

(60) P. Lavoix, R.F.P., n° 13, 1986, p. 209.

diminution du coût du prélevement, alignement de la France sur les techniques applicables par nos partenaires européens, etc. Mais, avec toutes ses qualités, cette technique a aussi pour conséquence de décharger une administration d'Etat des opérations d'établissement et de recouvrement d'un impôt particulièrement symbolique du prélevement fiscal, les chefs d'entreprises devant eux-mêmes en réaliser l'essentiel.

B. - *La prégnance communautaire et la surveillance multilatérale internationale des finances publiques*

- Le phénomène de l'émergence et de la consécration d'un voir communautaire est à la fois trop connu pour qu'il soit utile d'insister longuement et trop déterminant pour devoir être négligé. Simplement évoqué dans sa dimension quantitative (cf. supra), il influence surtout les différentes finances nationales au travers de leur contenu, choix de politiques publiques, comme de techniques de gestion. Pas toujours aisé à mesurer dans son exacte dimension, ce dernier aspect a manifestement pesé dans les indolécissements récents des modes de gestion publique et d'une compréhensible généralité de l'Etat plus en rapport avec les complexités d'entreprises. Même si tous les pays au progrès ont au même rythme et si le respect du SEC 95 (réglement CE n° 2223/96 du Conseil en date du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté) s'avère moins naturel pour la France que pour beaucoup de ses partenaires, une « culture commune » se met en place par delà même les évolutions des législations. Quant aux choix nationaux de politiques budgétaires et fiscales, on sait à quel degré la norme communautaire les influence. De la discipline budgétaire à l'harmonisation fiscale. La véritable question, en l'espèce, étant de déterminer la part exacte (le moins que l'on puisse en dire est qu'elle n'est pas considérable) d'autonomie décisionnelle de l'Etat nation et de ses représentants, même s'il est vrai, c'est toute l'ambiguïté du jugement que l'on essaie d'y porter, que les pays membres sont parties prenantes des décisions qui les contraignent. Ainsi, s'agissant de la discipline budgétaire, non seulement celle-ci a été acceptée par les représentants français comme par les autres représentants des pays composant la Communauté, mais des arguments internes valent aussi pour amener à son respect

ou, pour le moins, à éviter certaines dérives (51). Concernant l'harmonisation fiscale, par delà le rôle joué par la Commission ou la Cour de Justice des Communautés Européennes, Bruxelles, voire Luxembourg servitont fréquemment d'exutoire permettant de faire porter sur d'autres la responsabilité d'une réforme ou de son impossibilité.

- Cette « prégnance communautaire » n'est peut-être en outre au bout du compte que la version « régionale » d'un phénomène plus vaste excellentement analysé par Michel BOUVIZR de « surveillance multilatérale internationale des finances publiques dans le cadre des sociétés complexes » (52), caractéristique d'une « cybernétique financière » visant à l'application de normes universelles (53). Dans la perspective toujours d'une gestion plus efficace et plus transparente. La question essentielle, ici encore étant celle de l'autonomie du politique et donc de l'Etat - que la dimension internationale, plus diluée, soit occultée par la dimension régionale, en l'occurrence européenne, ne doit pas masquer la mise en place d'authentiques « standards » (54), références communes d'approches et de gestion des affaires financières, d'avec lesquels il s'avère de plus en plus difficile de rompre et de réviser la logique, ce qui n'interdit pas, tel est précisément la mission du politique, d'essayer de les influencer. Devant pareilles perspectives il n'est en effet plus guère possible de rester acroché à des cadres juridiques inadaptés, et, ainsi que le souligne justement Monique CHEMILLIER-GENDREAU (55), « toute l'énergie et le talent des juristes devraient être employés à conforter les cadres internationaux d'un droit continental ou mondial, mais surtout à insufler des valeurs communes et cohérentes à ce cadre ».

(51) Il est vrai en revanche qu'à certaines périodes, la règle peut être d'application plus difficile et que tel gouvernement peut choisir de privilégier d'autres critères et ne plus se sentir tenu par les engagements et ses prédecesseurs que la Commission ne sanctionne pas de lui-même.

(52) M. BOUVIZR, in *Processus budgétaires. Etas et nouveaux rôles de l'Etat*, Sirey, 1992, pp. 178 et s.

(53) *Id.*, p. 177.

(54) *Id.*, p. 178.

(55) M. CHEMILLIER-GENDREAU, « Sur les rapports du droit interne et du droit international dans l'ordre constitutionnel », in *Le Droit P. F. P.*, Dalloz 2003, p. 116.

CONCLUSION

Au terme de ces propos très généraux, il n'est que trop banal de constater se trouver en présence d'une mutation profonde. Conscience en a manifestement été prise. Encore que, comme à l'ordinaire, la perception de bouleversements de semblable ampleur ne parvient pas, dans un premier temps, à se trouver véritablement à la hauteur de ceux-ci.

Vécues longtemps pour l'essentiel comme les finances de l'Etat, les finances publiques sont aujourd'hui bien davantage les finances de toutes les administrations publiques (notion comprise au sens large). Plus encore, cet affaiblissement relatif de la place de l'Etat se double d'un changement affirmé des contenus, affectant le rôle de l'Etat lui-même (et notamment ne pas céder à la tentation de reprendre la vieille formule - 1899 - de Maurice HAURIOU, « on nous change notre Etat ») mais pas seulement le sien, car interrogeant ce que peuvent être des finances publiques, des comptabilités publiques, à l'heure des économies globalisées et des sociétés complexes. Et peut-être aussi le rôle d'un contrôle parlementaire et démocratique de ces finances, même si au moins formellement, celui-ci subsiste, voire se trouve renforcé (06).

Il ne s'agit pour autant ni d'un constat de déses des finances publiques, encore moins d'un permis d'inhumier. Plutôt d'une invitation à la re-formulation d'une discipline au cœur des mouvements de la société et à une mesure plus exacte de phénomènes qui ne posent rien moins que la question des fondements de nos démocraties.

Juin 2003

(06) Il ne serait pas totalement malvenu de se demander s'il n'y a pas quelque contradiction à l'affirmation parallèle (c'est toute la problématique affichée du la LOLF du 1^{er} août 2001) d'un renforcement du rôle du Parlement et d'une rationalisation de la gestion publique, cette dernière conduisant quasi inévitablement à privilégier les aspects techniques et les objectifs de performance, pour ne pas dire marchanda. On alors faudrait-il interpréter les améliorations apportées au contrôle parlementaire comme une contrepartie (modeste) à la consécration des nouvelles logiques économiques, financières et comptables.

Conclusion

Chaque fois qu'un problème nouveau s'est présenté à lui depuis vingt-cinq ans, notre pays y a répondu par une dépense supplémentaire, sans remettre en cause la routine des dépenses engagées précédemment sur d'autres sujets, en reportant sans cesse les adaptations de ses systèmes de solidarité rendues nécessaires par la démographie. Des exceptions existent, mais elles sont rares.

La « culture de la dépense » s'est ainsi substituée à la recherche d'une efficacité en profondeur et à la fixation d'objectifs en termes d'utilité pour les citoyens et pour l'économie. Ce faisant, la France a peu à peu accumulé les déficits publics, sans parvenir à résoudre les problèmes du chômage et de la pauvreté. Elle s'est endettée dans des conditions qui restreignent ses marges de manœuvre pour la régulation conjoncturelle et qui hypothèquent son avenir à moyen terme.

Poursuivre sur cette tendance conduirait à une paralysie durable de l'action publique et mettrait à rude épreuve nos ambitions de croissance et de solidarité dans les années qui viennent.

Mais ce n'est pas une fatalité. En faisant le choix d'une analyse lucide et d'une méthode rationnelle, il est possible de rendre à l'action publique son efficacité, au service de la croissance et de l'emploi, et de construire pour notre pays l'avenir qu'il mérite.

Nous n'avons aucune raison d'aborder ce sujet de manière angoissée ou complexée : plusieurs autres pays, notamment en Europe, sont confrontés à des problématiques similaires. Notre pays a de bonnes chances de se remettre dans un cercle vertueux de croissance et de prospérité partagée, à condition que la société française prenne collectivement conscience de l'urgence de la situation.

Un effort de tous est indispensable : l'État, les collectivités territoriales et les organismes sociaux doivent ensemble se mobiliser. Mais rien ne serait possible sans l'adhésion des partenaires sociaux, des entreprises, du monde associatif, des médias et de tous les Français. Ce sont nos habitudes collectives qu'il nous faut changer.

L'enclenchement rapide d'une dynamique de désendettement et l'amélioration volontariste de l'efficacité de l'appareil administratif sont indispensables. Des pays qui partagent nos ambitions de modernité et nos valeurs de solidarité ont déjà entrepris de telles réformes avec succès : la Suède, le Canada, la Finlande.

Rompre avec des routines destructrices pour relever les défis du futur et préserver le modèle de société dynamique, fraternel et généreux auquel aspirent les Français : tel est l'enjeu décisif de la gestion des finances publiques dans les prochaines années.

LE CONSENTEMENT À L'IMPÔT

L'impôt, si décrié qu'il puisse être par ailleurs, porte avec lui l'image flatteuse d'un compagnon de route de la démocratie. Il existe une sorte de légende dorée de la fiscalité, faisant des concessions fiscales de la *Magna Carta* la matrice des pouvoirs du Parlement et du régime parlementaire moderne. De l'autre côté de l'Atlantique, c'est au cri de « *No taxation without representation!* » que seraient nées les républiques américaines, tandis que l'Assemblée nationale et la souveraineté qu'elle exprime auraient en France procédé de la compétence fiscale des états-généraux. Interpréter des institutions anciennes, médiévales par exemple, au regard de concepts modernes est généralement chuter dans l'anachronisme, et ces raccourcis n'en manquent pas. Plus insidieusement, ils expriment l'idée d'une originalité de la contrainte fiscale, à la fois dans ses conséquences – la démocratie – et dans son régime – des règles constitutionnelles spécifiques pour l'impôt.

5

Or ces points n'ont rien d'évident. L'impôt ne porte pas, en tant que tel, une relation de nature politique. Il est une simple technique de financement de la puissance publique reposant sur le pouvoir du souverain de rendre unilatéralement, par sa seule volonté, ses sujets débiteurs d'une obligation monétaire. L'impôt n'est pas un contrat né d'un échange de consentements. Il n'est pas une obligation trouvant sa cause dans la contrepartie reçue par le contribuable. Pour le formuler brutalement, un système fiscal peut parfaitement exister, voire prospérer, dans un État qui ne connaîtrait aucune forme de participation des citoyens au pouvoir. Ce n'est pas dire qu'impôt et démocratie ne sont pas simultanément pensables. Mais ils ne le sont que parce qu'ils touchent l'un et l'autre à l'État. Parler d'impôt, c'est parler d'un pouvoir de l'État; traiter de démocratie, c'est traiter d'un mode de légitimation de l'État.

Pouvoir de l'État, donc, que l'impôt, mais ce pouvoir est-il singulier? Il l'est, tout d'abord, par sa dimension monétaire. Il porte avec lui une

représentation économiquement située des sujets de l'État. Certes, cela n'implique pas nécessairement que les contribuables soient discriminés selon leurs capacités économiques (richesses ou revenus). Il est possible de concevoir un impôt dû identiquement par tous les sujets (qui prendrait par exemple la forme d'un impôt de capitation) ou intégrant leur statut personnel dans le barème indépendamment de leur capacité économique, soit pour exonérer certaines classes de contribuables (logique du privilège), soit pour les imposer (logique de la capitation graduée). Dans ces hypothèses, le prélèvement fiscal, en plus de sa fonction budgétaire, vient conforter la structure sociale en marquant et délimitant clairement les classes (il n'est que de voir l'enjeu que représentent les enquêtes de noblesse auxquelles procède régulièrement l'Ancien Régime, précisément pour des raisons fiscales). Mais, on le devine, cette pratique de l'impôt se fait au détriment de son rendement budgétaire, et le poids des contraintes pesant sur l'État est une incitation puissante à le conduire à développer des impôts assis sur la capacité économique de ses sujets, indépendamment de leur statut social. Autrement formulé, l'impôt est un puissant outil de recomposition sociale, fondant un nouveau type de relation entre l'État et ses sujets, dans une relation individualisée à la mesure de l'individualisation de la propriété.

Une seconde caractéristique du pouvoir fiscal, quantitative plutôt que qualitative, est son intensité. La contrainte fiscale s'applique à tous les sujets, sinon constamment, du moins très fréquemment, en tout point du territoire et avec un poids d'autant plus élevé qu'il peut y avoir déconnexion entre l'assiette de l'impôt et les moyens de son règlement (par exemple, exiger le paiement de la taille en numéraire dans une économie de subsistance). L'impôt n'est pas l'expression la plus violente du pouvoir de l'État, mais elle en est la plus générale et probablement la plus pesante, d'autant qu'il faut ajouter à l'impôt proprement dit toutes les contraintes qui n'ont d'autres justifications que d'en garantir le paiement et d'en prévenir la fraude.

Or, ce pouvoir fiscal, l'État moderne a dû le construire, car il y allait de sa survie même, si tant est que le prince et sa maison méritassent déjà le nom d'État. Avec la monétisation de l'économie, la ressource financière est devenue la principale condition de la puissance, d'autant plus que se spécialisent et se professionnalisent – et donc se paient – les agents du pouvoir, au premier rang desquels, surtout, les militaires. Aux États qui parviennent à lever l'impôt, les armées permanentes, les compagnies de mercenaires étrangers et, bientôt, l'artillerie moderne et la fortification bastionnée. Les organisations concurrentes, si elles ne

parviennent pas à trouver d'autres ressources (mais les confiscations et les manipulations monétaires n'ont qu'un temps), sont vouées à déchoir. Avant d'être l'expression de la souveraineté de l'État, le pouvoir fiscal en est d'abord la condition. Vers l'extérieur, pour garantir l'indépendance de l'État; vers l'intérieur, pour assurer sa suprématie, par la force, certes, mais aussi par la qualité de ses agents, la magnificence de la cour, la générosité des pensions.

On l'aura compris, lever l'impôt a été une conquête pour l'État, non un droit indiscutable. À ce jeu, certains États s'en sortent mieux, tout particulièrement le royaume de France qui fait, sur ce point, l'admiration – teintée d'inquiétude – de ses voisins. Le roi de France semble pouvoir lever l'impôt à sa guise et puiser dans la poche toujours ouverte pour lui de ses sujets. Aisance, certes, mais seulement par comparaison. L'impôt, et notamment le nouvel impôt, reste objet de contestation, voire de révoltes armées contre le fisc royal et ses agents. Or la machine financière est complexe et exige le concours de tous les contribuables, même s'il est prêté de mauvaise grâce. À l'évidence, établir la légitimité du roi à lever l'impôt est un moyen de s'assurer ce concours, mais c'est un élément parmi d'autres des relations politiques que le roi tisse avec ses sujets autour de la question fiscale. Dans cette perspective, la réunion des états-généraux n'est pas – comme un regard rétrospectif teinté d'anachronisme le suppose – la recherche d'un accord des propriétaires, donné par l'intermédiaire de leurs représentants, au versement d'un impôt. Plus certainement, l'enjeu pour le roi est de légitimer sa décision en la fondant sur une consultation élargie, le conseil du roi prenant ici une forme plus solennelle et s'étendant aux personnages les plus notables des trois états du royaume. Cette consultation élargie n'est d'ailleurs que l'un des moyens mis à la disposition du roi pour enraciner l'obligation fiscale, parmi lesquels figure en bonne place la concession d'impôts (par exemple, le roi octroie temporairement à une commune le droit de lever l'impôt, en contrôlant le montant des sommes levées et leur emploi) ou le partage de leur produit (par exemple, le roi reverse à un grand seigneur féodal tout ou partie de l'impôt royal levé sur son territoire). Davantage qu'une manifestation de la volonté unilatérale du souverain, l'impôt apparaît comme une question autour de laquelle se multiplient les échanges, les compromis, les offres et contre-offres, tissant des relations, des représentations, une communauté politique. En ce sens, l'État se construit en construisant le lien fiscal mais, si consentement à l'impôt il y a, c'est davantage dans un sens général, de non-révolte ou de non-rejet du prélèvement fiscal, que dans un sens juridique qui

impliquerait que la volonté des sujets participe de la validité de l'obligation fiscale.

La référence commode et trompeuse aux états-généraux ou aux communes du XIV^e siècle ainsi écartée, quand est-il ainsi possible de relier par un « consentement à l'impôt » volonté du souverain juridiquement valide et volonté des sujets-contribuables (qui deviendraient par là des citoyens) ? Pour rester sur le cas français, la question suppose d'abord que l'on pose l'obligation fiscale comme produite par la volonté du souverain ou, pour le dire autrement, que la souveraineté a été conceptualisée non seulement comme un pouvoir supérieur et exclusif sur son territoire mais également comme source de droit, source régulatrice, source supérieure, voire seule source de la loi. Elle suppose ensuite une forme d'autonomie de la volonté des personnes consentant à l'impôt. Bref, sur l'un et l'autre plan, elle s'inscrit dans les représentations modernes du pouvoir politique.

Le pouvoir d'établir l'impôt n'est d'ailleurs pas nécessairement de même nature que celui de faire la loi. Sous l'Ancien Régime, impôt et loi se différencient tout particulièrement dans leur rapport au temps. La loi a vocation à l'éternité et la production législative trouve notamment à se justifier par un idéal de réforme, retour aux bonnes lois qui ont été corrompues ou alignement sur des principes éternels méconnus. L'impôt, ressource théoriquement extraordinaire, est par essence temporaire et ne devrait être renouvelé qu'autant que subsistent les besoins qui l'ont déterminé. En matière fiscale, le pouvoir créateur du souverain, fréquemment renouvelé qui plus est, est donc plus immédiatement perceptible et pose de manière plus évidente la question de la légitimité et des conditions de validité de ce pouvoir.

Au XVIII^e siècle, cette question est abordée de trois manières différentes, qui portent avec elles autant de conceptions du consentement à l'impôt. Ces différentes approches vont nourrir l'écriture de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (« 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 ») dont l'adoption, paradoxalement, correspond aussi chronologiquement à une forme d'absorption du pouvoir fiscal par le pouvoir législatif et à un resserrement du consentement à l'impôt sur son seul sens parlementaire. Le détour par la généalogie de l'article 14 montre cependant que ce texte ne se résume pas à confirmer la souveraineté de la nation en matière fiscale.

SES EXPRESSIONS PRÉRÉVOLUTIONNAIRES

La question de la légitimité du roi à établir l'impôt au XVIII^e siècle – et la contestation de l'absolutisme qui la sous-tend – a connu trois types de réponse.

La première approche, la moins radicale en un sens, est procédurale. La légitimité du souverain étant admise (qu'il s'agisse du lieutenant de Dieu, de l'héritier d'un droit de conquête, du titulaire d'un pouvoir nécessaire à l'existence d'une société civile), comment doit-il décider l'impôt pour qu'en soient respectées au maximum les conditions de justice, notamment la nécessité du prélèvement et la proportionnalité de sa répartition (qui peut être une égalité, si l'on postule l'égalité des sujets devant le souverain, mais qui peut également intégrer des différences de statut et des immunités) ? Le problème peut, par exemple, être celui de la correcte information du souverain, le thème du roi trompé par ses conseillers étant un grand classique des mouvements antifiscaux. Le consentement à l'impôt, dans cette optique, ne traduit pas un pouvoir de codécision mais est le constat d'une décision suffisamment éclairée. Par les remontrances, par exemple, les parlements obligent le roi à reconsidérer la nécessité de l'impôt projeté et à confirmer, en la motivant davantage, le bien-fondé de sa décision. Gêne et ralentissement de la procédure, certainement ; loyal accomplissement de son devoir par un conseiller intègre plutôt que révolte égoïste d'un sujet frondeur, voilà comment le perçoivent la plupart des parlementaires. La charge de consentir l'impôt peut ainsi reposer sur différentes personnes ou corps, selon la conception que l'on a des conditions de justice de l'impôt et des moyens procéduraux propres à la garantir. Il peut s'agir des magistrats spécialistes de l'ordonnancement juridique, comme le sont les corps de Parlement ; des propriétaires appelés à payer l'impôt et les mieux au fait de l'état de prospérité du pays – ce que porte en germe l'institution des assemblées provinciales ; de représentants des différents états et provinces du royaume, réunis en états-généraux pour être informés de la nécessité de l'impôt et, en conséquence, le consentir. Le consentement à l'impôt est ici une simple approbation de l'impôt.

La seconde approche, beaucoup plus radicale, est de refonder la légitimité de l'impôt en changeant de souverain.

Une première forme, bien connue, est la revendication de la souveraineté pour la nation. Ici, la vieille évocation d'un consentement à l'impôt a pu assez facilement servir de cadre à une revendication d'un pouvoir spécifique de la nation en matière fiscale, d'un consentement

comportant la possibilité d'un refus, d'une codécision à tout le moins. Le débat fiscal prérévolutionnaire est ainsi l'un des lieux où se concrétise l'idée de nation, à partir de l'idée qu'un impôt serait nul s'il n'a pas été consenti par la nation. Le débat fiscal, renouvelé à chaque nouvelle création d'impôt – donc récurrent –, est ainsi un terrain doublement glissant pour la monarchie absolue. D'une part, la notion de consentement dérive facilement vers des interprétations donnant à la volonté de la nation une force opératoire, un véritable pouvoir de blocage, voire de codécision. D'autre part, les parties prenantes à ce débat sont amenées à donner une consistance à la nation en cherchant à s'en prévaloir, qu'il s'agisse des parlements qui, *via* la figure mythique d'un grand Parlement de France aux origines franques, prétendent la représenter; du roi, qui souligne lors de la séance de la Flagellation que les intérêts de la nation ne sont pas séparés des siens, ou des divers partisans de la souveraineté nationale, qui voient dans l'institution fiscale des états-généraux un moyen de donner consistance à la volonté nationale.

Une deuxième forme de légitimation de l'impôt ignore cette personne collective qu'est la nation pour ne retenir que les individus contribuables. L'impôt ne serait juste qu'à la condition que les contribuables eux-mêmes aient consenti librement et individuellement à l'impôt, c'est-à-dire aient renoncé, au bénéfice de l'État, à un droit personnel qu'ils tiennent de l'état de nature, en l'occurrence au droit de propriété. Les questions ainsi ouvertes sont des plus classiques en philosophie politique, qu'il s'agisse de la naturalité du droit de propriété ou des moyens permettant d'articuler volonté individuelle et norme générale. Il n'est cependant pas sans intérêt que l'impôt ait été fréquemment l'enjeu le plus immédiat de ces questions et même, comme il en est de la volonté générale à l'article « Économie politique » de l'*Encyclopédie*, l'occasion de leur formulation. Elles conduisent en tout cas à l'idée que l'impôt doit être consenti par les contribuables eux-mêmes, ce qui, selon qui l'on entend par contribuable, peut conduire à des propositions bien différentes. Il est en effet possible de considérer que l'impôt pèse, par nature, sur les seuls propriétaires. Le principe du consentement à l'impôt conduit alors à s'interroger sur les modes de participation politique des seuls propriétaires ou, en tout cas, des principaux d'entre eux. Il est possible aussi d'estimer que l'impôt, en ses différentes formes, atteint tous les habitants d'un pays, propriétaires, producteurs, consommateurs, tous ont droit à participer à la décision fiscale. Le principe du consentement à l'impôt nourrit ici – ce sera par exemple le cas sous la monarchie de Juillet – la revendication du suffrage universel. Notons au passage

que les deux approches peuvent facilement s'opposer, les uns réservant le consentement aux seuls possédants, les autres le réclamant pour tous.

Enfin, la seconde moitié du XVIII^e siècle voit apparaître une troisième approche de la question du consentement. Pour les physiocrates, la décision politique ne relève pas de l'autonomie de la volonté mais d'une logique économique qui se traduit par des évidences. Qu'il s'agisse du monarque (moins susceptible de laisser des intérêts particuliers faire obstacle au constat de l'évidence) ou d'autres corps impliqués dans la décision, ils n'ont pas d'autres choix, une fois la bonne décision rendue évidente, que de s'y rallier. Le consentement ici n'est ni tempérament de la décision ni codécision. Il est assentiment, renonciation à s'opposer à l'inévitable.

Dans la période prérévolutionnaire – et l'article 14 de la Déclaration de 1789 en est le reflet –, ces différentes approches se sont mêlées, d'autant qu'elles concouraient à réduire l'arbitraire royal en matière fiscale et à anéantir les privilèges fiscaux. Ainsi, la nation a souvent été perçue comme la contribuable par excellence, son droit de consentir l'impôt étant ainsi fondé aussi sur le fait qu'elle le paie. Les projets de déclaration des droits qui se multiplient au début de l'été 1789 oscillent ainsi entre une approche de souveraineté nationale (par exemple, l'article 27 du projet de Sieyès, dans ses deux variantes : « Nul ne doit payer de contribution que celle qui a été librement votée par les représentants de la nation ») et une approche de droit personnel du citoyen-propriétaire (par exemple, l'article 22 du projet du sixième bureau : « La contribution publique étant une portion retranchée de la propriété de chaque citoyen, il a le droit d'en constater la nécessité, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée »), la formulation de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen semblant être, tant par l'abandon de la référence à la propriété que par la mention d'une totalité des citoyens et de la représentation, un compromis entre les deux.

11

SA SURVIVANCE

Aboutissement d'une revendication séculaire d'un encadrement spécifique du pouvoir fiscal, 1789 en signe aussi, d'une certaine manière, la disparition. En effet, cette revendication était portée par l'idée que le monarque devait, en matière fiscale tout au moins, accepter des concessions plus importantes que, par exemple, pour l'adoption des lois ordinaires.

Dès lors que la Révolution aboutissait non pas à tempérer l'absolutisme mais à transférer en bloc l'exercice de la souveraineté du roi à la nation représentée par une assemblée élue, l'éventuelle spécificité de la loi fiscale se trouvait noyée au milieu de l'ensemble des lois qui, toutes, étaient votées par les représentants de la nation.

L'article 14 – et l'on peut se demander si ce n'est pas vrai également de l'article 13 posant une égalité devant l'impôt qui peine à se distinguer de l'égalité devant la loi – apparaît à cet égard largement comme une butte-témoin de ce puissant mouvement d'érosion du pouvoir monarchique. Ici se trouvait le consentement à l'impôt, avant-garde de la souveraineté nationale et de la primauté parlementaire. Fin de l'histoire ? Probablement pas, et pas seulement parce que l'écriture du principe, et plus encore la constitutionnalisation du texte, lui donne une spécificité.

12 Tout d'abord, même si l'on retient une lecture purement souveraine du principe du consentement à l'impôt, elle n'en porte pas moins avec elle l'idée que l'expression de la volonté nationale en matière fiscale s'exerce soit directement par tous les citoyens, soit par leurs représentants. Certes, les représentants des citoyens sont implicitement les interprètes de la volonté nationale. Mais la formule s'applique plus difficilement à un représentant de la nation qui ne serait pas élu par les citoyens. En période de recul de la légitimité parlementaire devant, par exemple, l'organe gouvernemental, la loi fiscale réapparaît comme une espèce de loi dont le vote ne saurait être retiré à l'assemblée élue du Parlement, qu'il s'agisse pour le Sénat en 1814 de fustiger les abus de pouvoir de l'empereur, pour la Charte de 1814 (et les autres Constitutions françaises après elle) de poser le principe de la priorité d'examen des lois financières par la chambre basse ou pour le Conseil d'État en 1953 d'estimer que la matière fiscale fait nécessairement partie du domaine de la loi. Cela étant, la prolifération des décrets-lois fiscaux dans les années 1930, le recours incontesté aux ordonnances en matière fiscale, montrent que la possible originalité des lois fiscales tend aussi ici à s'estomper.

La question peut également se poser vis-à-vis de la tension vers la démocratie que porte ce texte. Souligner qu'il appartient d'abord à tous les citoyens de consentir l'impôt confère-t-il à la loi fiscale une quelconque originalité dès lors que la Constitution pose comme principe que la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par la voie du référendum ou par ses représentants ? Peut-être comme directive d'interprétation de l'article 11. Si tous les citoyens ont le droit de consentir l'impôt par eux-mêmes, les cas d'ouverture du référendum législatif, en particulier « les réformes relatives à la politique économique, sociale

ou environnementale de la nation », ne doivent pas être interprétés de telle sorte qu'ils excluraient les référendums en matière fiscale. La question est susceptible de retrouver une actualité nouvelle avec la création du référendum d'initiative conjointe (parlementaires et citoyens).

Mais le retour sur la genèse de l'article 14 de la Déclaration de 1789 nous a également rappelé que le principe du consentement à l'impôt portait avec lui d'autres lectures qu'une simple modalité d'expression de la souveraineté nationale.

D'abord, il porte avec lui l'idée que le droit de consentir l'impôt n'est pas qu'une conséquence de la citoyenneté, mais aussi une aspiration à élargir la citoyenneté à ceux qui supportent l'impôt. C'est précisément en ces termes que se formule la revendication d'une forme de citoyenneté, non pas nationale mais locale, pour tous les contribuables d'une collectivité territoriale. Dans le débat relatif au droit de vote pour les étrangers aux élections locales, l'argument fiscal revient avec constance.

Tout aussi intéressante est l'idée que la logique du consentement à l'impôt n'est pas simplement l'identification du titulaire de la souveraineté fiscale mais aussi une garantie procédurale venant tempérer l'usage que fait le souverain de son pouvoir fiscal. Intéressante, en premier lieu, parce que le transfert de la souveraineté à la nation ne suffit pas, en soi, à éliminer tout risque d'arbitraire dans l'exercice de cette souveraineté. C'est peut-être même le contraire en matière fiscale, et l'on comprendrait mal l'ampleur prise par les garanties matérielles contre les lois fiscales injustes si l'on ne mesurait pas à quel point l'avènement du suffrage universel a pu susciter chez les possédants la crainte d'une spoliation légale de la minorité riche par la majorité pauvre. Intéressante également, ensuite, parce que l'affaiblissement du trio État-nation-Parlement repose de manière nouvelle la question du titulaire du pouvoir fiscal et des droits dont peuvent se prévaloir les citoyens-contribuables à son encontre.

En l'état actuel du droit, deux pistes peuvent être proposées. La première consiste à reconnaître dans le consentement libre des citoyens à l'impôt une liberté que la Constitution garantit et dont le respect pourrait ouvrir le droit à une question prioritaire de constitutionnalité. Sans fermer complètement la porte, le Conseil constitutionnel s'est jusqu'ici montré circonspect en considérant, dans la lignée de la logique de l'exercice de la souveraineté nationale, que l'article 14 posait fondamentalement un principe de compétence législative, que ses dispositions « sont mises en œuvre par l'article 34 de la Constitution et n'instituent pas un droit ou une liberté qui puisse être invoqué, à l'occasion d'une instance devant

une juridiction, à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution¹ ». La seconde piste serait que l'exigence d'un consentement éclairé par l'appréciation de la nécessité de l'impôt conduise à exiger pour les lois fiscales une particulière information du législateur, que ce soit par la particulière motivation du projet ou de la proposition de loi, l'évaluation de ses effets au-delà de la seule appréciation de l'indispensabilité de la contribution publique pour le financement des dépenses publiques, voire par l'organisation de consultations publiques pour les projets législatifs fiscaux sur le modèle de la pratique de la Commission européenne pour l'élaboration des propositions de directives.

Le principe du consentement à l'impôt, non plus principe de souveraineté nationale mais garantie des citoyens et des contribuables, pourrait ainsi continuer à conférer une originalité à la loi fiscale.

14

1. Décision 2010-5 QPC, 18 juin 2010, *SNC Kimberly Clark*.

R É S U M É

Le consentement à l'impôt, présenté comme le point de départ du parlementarisme moderne, porte en réalité des conceptions variées de la légitimité du pouvoir fiscal. Que l'une de ces interprétations ait triomphé en France pendant deux siècles, avec un consentement exprimé par un Parlement représentant de la nation souveraine, n'interdit pas que l'article 14 de la Déclaration de 1789, synthèse des débats fiscaux prérévolutionnaires, ne reste passible d'autres lectures.

LE RETOUR DES RÉVOLTES FISCALES ?

L'automne 2013 s'est distingué par le retour sur le devant de la scène politique et médiatique d'une forme de contestation sociale peu visible au cours des dernières années. Le mouvement des « Bonnets rouges » bretons a brusquement réinscrit la révolte fiscale au cœur de la politique contemporaine et forcé le gouvernement français à renoncer à l'application de l'écotaxe, pourtant prévue de longue date. Les manifestations organisées par ce collectif aux contours flous, usant de la référence à une lointaine révolte des paysans bretons contre le « papier timbré » au XVII^e siècle, intervenaient au terme d'une séquence qui avait vu la politique fiscale de la majorité socialiste contestée de toutes parts, depuis la mobilisation éclair et réussie des « Pigeons » à l'automne 2012 jusqu'à l'exil, très fortement médiatisé et mis en scène, du comédien Gérard Depardieu pour cause de refus des hausses d'impôts sur les plus riches. À l'évidence, dans le contexte de crise économique et d'objectif de réduction des déficits, la question fiscale est devenue un point de crispation et un révélateur des tensions qui parcourent la société française. Paralysé, le gouvernement a dû renoncer à plusieurs reprises à des réformes ou projets qu'il jugeait pourtant prioritaires. En même temps, ce « ras-le-bol fiscal », pour reprendre l'expression consacrée, n'a pas fondamentalement remis en cause le principe du paiement de l'impôt : le terme de « révolte », en l'occurrence, paraît sans doute excessif s'il s'agit de désigner par là un mouvement social faisant réellement obstacle à la rentrée des impôts, comme cela a pu exister par le passé. Bon an mal an, les Français continuent de verser chaque année autour de 45 % du produit intérieur brut (PIB) en impôts, taxes et cotisations sociales pour financer la dette de l'État, les dépenses publiques et la protection sociale. Le paradoxe est bien là : les résistances s'expriment de toutes

parts, sans pour autant bouleverser les grands équilibres qui caractérisent le système français de prélèvements et de redistribution depuis les années 1970. Si révolte il y a, celle-ci marque moins une rupture avec la situation existante que la perpétuation de ses traits distinctifs.

16 Quel regard historique, alors, porter sur les événements récents ? Faut-il y voir la continuation d'une tradition et d'un problème bien français, qui se reproduisent à intervalles réguliers ? Ou bien le signe que le compromis fiscal s'est brusquement affaîssi, annonçant la remise en cause de l'État-providence, comme cela a déjà pu se produire dans d'autres pays ? Pour éviter tout jugement péremptoire, que celui-ci soit exagérément catastrophiste ou prudemment relativiste, cet article empruntera une autre voie, consistant à rappeler, très simplement, quelles sont les différentes strates historiques qui affleurent lorsqu'on évoque cette forme de mobilisation très particulière qu'est la « révolte fiscale ». L'histoire, en effet, est une composante essentielle de ces mouvements, que les différents acteurs impliqués (contestataires, autorités, journalistes, experts, etc.) convoquent pour donner sens aux événements auxquels ils prennent part. Autrement dit, les « révoltes fiscales » ont une histoire, mais elles sont aussi une manière de raconter cette histoire, dans la mesure où la référence au passé est l'un des enjeux permanents de leur légitimation ou de leur disqualification.

SPLendeur ET DÉCADENCE

D'UNE FORME TRADITIONNELLE DE CONTESTATION

Les révoltes fiscales d'origine paysanne sont des formes classiques de protestation dans les États absolutistes de l'époque moderne (mais aussi dans les grands empires agraires des XIX^e et XX^e siècles, comme dans l'Empire ottoman au XIX^e siècle ou en Chine jusqu'au XX^e siècle). Les contestations qui agitèrent les campagnes françaises aux XVI^e et XVII^e siècles, des Croquants du Sud-Ouest aux Va-nu-pieds de Normandie, puis, au siècle suivant, les exploits maintes fois célébrés du contrebandier Louis Mandrin contre les agents de la Ferme générale – compagnie privée chargée de la collecte des impôts indirects – ont de longue date suscité l'intérêt des historiens, qui en ont fait l'un des traits caractéristiques de l'incapacité de la monarchie française à contenir les émotions populaires. Au même titre que les émeutes de la faim, ces révoltes participaient d'un premier répertoire de l'action collective propre à l'Europe moderne. Elles témoignaient de l'existence de fortes solidarités locales contre le pouvoir central, de l'affirmation de sensibilités régionales et

d'un rejet des taxes et droits seigneuriaux prélevés au bénéfice de la couronne et des puissants. Ces luttes des communautés rurales s'estompèrent cependant au cours du XVIII^e siècle, avant de faire leur réapparition à l'été 1789 au moment de la Grande Peur.

L'historiographie a souvent dépeint ces émeutes collectives comme autant de protestations contre l'injustice et l'arbitraire de la fiscalité d'Ancien Régime, dont les cahiers de doléances, rédigés en 1788-1789, porteraient encore la trace brûlante. La « France rebelle », comme on l'a parfois baptisée, serait finalement parvenue à se débarrasser des taxes archaïques qu'elle réprouvait à l'occasion de la Révolution. Les révoltes fiscales apparaissent ainsi comme une forme de contestation pré-révolutionnaire, annonciatrice du rejet populaire de la monarchie absolue. Ceci explique sans doute pourquoi, dans l'imaginaire politique français, la révolte fiscale, très codifiée dans ses formes et ses gestes, peut bénéficier d'une assez grande légitimité historique. Après tout, la Révolution française ne fit que reprendre les mots d'ordre de nombreux mouvements de contestation qui l'avaient précédée : lutte contre les taxes sur la consommation, critique des atteintes à la libre circulation des biens et des personnes, dénonciation des privilèges, des exemptions et du système de l'affermage des impôts. Aussi bien Pierre Pujade dans les années 1950 que le mouvement des Bonnets rouges en 2013 purent ainsi se revendiquer de l'héritage révolutionnaire, appelant à la rédaction de cahiers de doléances ou à la tenue d'états-généraux. À l'évidence, les origines fiscales de la Révolution contribuent à légitimer ce type de soulèvements, qui, en dépit de la violence occasionnelle de leurs actions, sont le plus souvent interprétés comme l'expression d'une défense collective des droits contre un pouvoir aux prétentions excessives. Aux États-Unis également, la célébration de la fameuse *Boston Tea Party* de 1773 offre un réservoir de légitimité aux contestataires de l'impôt, prompts à dépeindre la nation américaine comme viscéralement hostile à toute forme d'imposition, du fait du contexte historique dans lequel elle obtint son émancipation. Dans les deux cas, cette relecture de l'histoire confère prestige et respectabilité à la protestation antifiscale, conçue comme une forme légitime de revendication et d'insubordination.

Si l'on se fie aux modèles classiques de sociologie historique, notamment celui proposé par Charles Tilly dans les années 1970-1980, les révoltes collectives contre l'impôt, marquées par la récurrence de leurs formes et de leurs symboles, seraient vouées à disparaître avec l'avènement des régimes démocratiques modernes, fondés sur la délibération et le consentement des populations. Il est certain que, dans le cas de la France, ces

formes de protestation cessèrent d'être un élément central du répertoire de l'action collective après 1850. De tels soulèvements se perpétuèrent certes après la Révolution française, en particulier à l'occasion des moments de transition politique, toujours propices à la diffusion de rumeurs annonçant la disparition des impôts. Aussi bien en 1814-1815 et en 1830 qu'en 1848, l'incertitude et le vide du pouvoir s'accompagnèrent de mobilisation des communautés rurales contre le pouvoir central. Une fois passé l'épisode paroxystique de la résistance aux 45 centimes, lors duquel des centaines de villages du Midi de la France s'opposèrent à une augmentation d'impôts décidée dans l'urgence par le gouvernement provisoire de la II^e République, les contestations collectives devinrent beaucoup plus rares. Le Second Empire, à l'exception de quelques soulèvements sporadiques, connut une relative accalmie. L'un des grands soucis des républicains, à leur arrivée au pouvoir, fut donc d'éviter la résurgence des troubles antifiscaux. La transition de 1870-1871 ne donna lieu, finalement, à aucune révolte dans les campagnes (par opposition, bien entendu, aux événements dramatiques de la Commune). La politique prudente des républicains modérés, soucieux de ne pas alourdir la charge fiscale des paysans, permit de bâtir un relatif consensus, au détriment des promesses de réforme dont ils avaient pourtant revêtu leur programme. L'édification d'un régime représentatif, fondé sur le suffrage universel masculin, couplé à une modernisation des pratiques de collecte de l'impôt, devait permettre d'évacuer la protestation fiscale du champ ordinaire des pratiques sociales et politiques.

Ce déclin des révoltes fiscales paysannes, en France et dans l'Europe du XIX^e siècle, contraste avec leur multiplication, à la même période, dans l'Empire ottoman ou la Chine des Qing. La période des Tanzimat (1839-1876), qui désignent un effort de modernisation des structures administratives, fiscales et juridiques de la Sublime Porte, déclencha des résistances nombreuses dans les provinces de l'Empire, notamment dans les Balkans, où la contestation antifiscale alimenta les revendications d'émancipation nationale. En Chine, les révoltes antifiscales révélaient l'incapacité du pouvoir central à nouer des compromis avec les élites locales et à perpétuer l'idée d'une juste répartition des charges. Les révoltes paysannes contre l'impôt se prolongèrent d'ailleurs tout au long du XX^e siècle, comme l'a bien montré l'historien Lucien Bianco, constituant l'une des principales sources de vulnérabilité du pouvoir central.

LES MÉTAMORPHOSES DE LA CONTESTATION

L'essoufflement des formes traditionnelles d'agitation antifiscale dans l'Europe de la seconde moitié du XIX^e siècle ne permet cependant pas de conclure au triomphe de l'État fiscal et à son acceptation définitive par les populations européennes. Les formes de contestation se redéfinirent au tournant du XX^e siècle, en France comme ailleurs.

Il faut tout d'abord rappeler l'essor, dès le XIX^e siècle, de théories et pratiques de contestation de l'impôt liées au mouvement de la désobéissance civile. S'inspirant davantage de la tradition individualiste libérale que des soulèvements ruraux à dimension communautaire, ces appels à refuser le paiement de l'impôt s'appuient sur l'idée, classique, qu'un impôt n'est légitime qu'à la condition d'être consenti. Pour résister à l'arbitraire du pouvoir, il peut alors être justifié de cesser de lui obéir et de suspendre tout paiement d'impôt, sans qu'aucune considération d'ordre économique n'entre ici en jeu. La figure emblématique de ce courant est bien évidemment l'auteur américain Henry David Thoreau, qui refusa l'impôt pour protester contre la guerre menée par l'État fédéral contre le Mexique. De manière plus collective, les féministes anglo-saxonnes adoptèrent à leur tour ce mode de protestation à la fin du XIX^e siècle. Leur argument était simple : s'il était admis qu'il ne pouvait y avoir d'impôt sans représentation, alors les femmes, exclues du droit de suffrage, n'avaient pas d'obligation à le payer. C'est pourquoi les suffragettes prônèrent le refus de l'impôt pour déstabiliser la société patriarcale victorienne et montrer aux yeux de tous les contradictions de l'injustice qu'elles subissaient. En France, la féministe Hubertine Auclert tenta d'importer cette tactique de mobilisation dans les années 1880, sans toutefois parvenir à susciter de véritable engouement autour d'elle. À visée strictement politique, ces appels à suspendre le paiement de l'impôt pouvaient aussi être revendiqués par des mouvements d'inspiration réactionnaire. C'est ainsi qu'au début des années 1900 fut créée, par des nationalistes anti-républicains, une éphémère ligue pour le refus de l'impôt, dans le but de contester la légitimité du régime en place.

Les mobilisations paysannes, si elles déclinèrent largement, ne disparurent cependant pas complètement. À plusieurs reprises, des années 1900 jusqu'aux années 1960, le modèle de la révolte antifiscale, collective et fortement ritualisée, fut réactualisé en France par des mouvements conjuguant des mots d'ordre modernes avec des pratiques d'apparence traditionnelle. Les gestes, les symboles et le vocabulaire de la révolte fiscale continuèrent d'agir comme de puissants référents pour

un ensemble de mouvements qui cherchaient à s'inscrire dans une histoire longue. Les manifestations collectives de refus de l'impôt, accompagnées de violences, plus souvent symboliques que physiques, contre des agents de l'État ou des huissiers firent ainsi leur réapparition en 1907 avec la révolte des vigneron du Languedoc, en 1911 lors du soulèvement des vigneron champenois, ou bien encore dans les années 1930 sous l'égide des Chemises vertes de Henri Dorgères. Ces trois cas, très différents les uns des autres, notamment du point de vue de leurs ancrages politiques, s'inspiraient néanmoins d'un souci commun de ressusciter les heures glorieuses de la geste antifiscale, sur un mode passablement folklorisé. Le croisement entre les usages contestataires du passé et le recours aux formes modernes de communication et de mobilisation conféra à ces mouvements un caractère fondamentalement ambivalent. L'épisode de 1907, qui vit les populations de l'Aude et des départements limitrophes faire la grève de l'impôt pendant plus de six mois, suscita des lectures contrastées à l'époque, certains condamnant une jacquerie d'un autre âge, d'autres soutenant la revendication de cultivateurs frappés par une crise moderne de surproduction et attachés, en dépit des apparences, au rôle protecteur de la République. L'irruption d'éléments empruntés au répertoire ancien de l'action collective (villages massés, au son du tocsin, pour repousser les percepteurs et les huissiers, menaces adressées aux agents publics ou aux contribuables qui se plieraient à leurs demandes) brouillait les repères temporels des acteurs politiques et médiatiques. Déjà, on s'interrogeait pour savoir si la grève de l'impôt était le symbole d'un archaïsme politique ou bien un moyen utilisé par ceux qui s'y livraient pour interpeller les pouvoirs publics et faire valoir leur point de vue, ici en l'occurrence le souhait de voir le Parlement légiférer contre les fraudeurs soupçonnés de produire du vin frelaté à l'aide de procédés douteux.

Ce sont surtout l'essor des prétentions fiscales de l'État et l'introduction de nouveaux types de prélèvement (impôts progressifs sur les successions et sur le revenu, créés en France en 1901 et 1914) qui ont précipité l'émergence de nouvelles pratiques de contestation de l'impôt. Dès la fin du XIX^e siècle, en France, des ligues de contribuables furent créées par les conservateurs hostiles à l'instauration de toute forme de progressivité dans le système fiscal. L'idée que l'impôt puisse corriger les effets du marché et redistribuer les richesses était alors fortement combattue. Les débats autour de l'impôt sur le revenu, entre 1907 et 1914, provoquèrent la naissance de nouvelles organisations qui, sous prétexte de défendre les contribuables et les « classes moyennes », dénonçaient

vigoureusement l'accroissement des prérogatives de l'État et l'« inquisition fiscale » à laquelle celui-ci pourrait s'adonner en exigeant des citoyens qu'ils déclarent leurs revenus. La contestation, qui ne comprenait ni violence ni démonstration de force, prit néanmoins un tour très organisé : il s'agissait, pour les associations et groupements hostiles à l'impôt sur le revenu, de mobiliser l'opinion publique contre les projets des radicaux et des socialistes, quitte à développer un langage très hostile à l'égard de l'impôt et de sa légitimité. La lutte contre la redistribution se radicalisa plus tard, à la fin des années 1920 et au début des années 1930, dans un contexte de profonde crise économique. La Fédération nationale des contribuables, fondée en 1928, s'inscrivit dans le sillage des mobilisations datant de l'époque de la création de l'impôt sur le revenu, tout en accentuant leur dimension antiparlementaire et anti-étatique. Une « journée nationale des contribuables » fut organisée en mars 1933, qui donna lieu à des défilés et des protestations dans un certain nombre de villes du pays. La défense du contribuable s'ancra durablement à la droite, voire à l'extrême droite du spectre politique, certains de ses animateurs entretenant des liens avec les ligues et les groupements antirépublicains, notamment lors de la manifestation parisienne du 6 février 1934 devant la Chambre des députés. La jonction avec les Chemises vertes de Dorgères, qui combinaient appels au respect de la tradition et fascination pour les régimes dictatoriaux de l'entre-deux-guerres, conduisit à une alliance temporaire entre les contestataires paysans et les classes moyennes, les indépendants et les professions libérales des centres urbains. La tension était telle, au début des années 1930, que le Parlement vota pour la première fois une loi destinée à réprimer l'organisation du refus collectif de l'impôt. L'agitation était certes moins généralisée que lorsque les campagnes se soulevaient contre l'impôt, mais le contexte de fragilisation des institutions républicaines et de crise économique incitait à la vigilance.

21

Alors qu'ils pensaient en avoir terminé avec le spectre des révoltes fiscales, les États européens furent aussi confrontés, durant ces années, à de puissantes formes de contestation de l'impôt de la part des populations soumises à leur domination coloniale. Dès le tournant du xx^e siècle et jusque dans l'entre-deux-guerres, les empires européens (Grande-Bretagne, France, Belgique, notamment) firent face à des comportements d'insoumission, qui prenaient soit la forme d'affrontements directs, soit, le plus souvent, de pratiques de contournement et d'évitement de l'impôt, en Afrique du Sud, au Congo, ou bien encore au Dahomey. La contestation fiscale était en effet inhérente au rapport de pouvoir

colonial, illustrant certes la brutalité du colonisateur mais aussi ses difficultés à fixer les populations sur un territoire donné et à leur imposer de force la monétarisation de leurs économies. La grève ou le refus de l'impôt se politisèrent à mesure que les revendications d'indépendance se renforcèrent dans les années 1930.

22 La période post-1945, par contraste, est souvent présentée comme celle du consensus fiscal et de l'avènement de l'État-providence. Il est vrai que, jusqu'aux années 1970-1980, les formes modernes de prélèvements progressifs ne cessèrent de monter en puissance sans être véritablement critiquées. Pour autant, des épisodes de contestation, comme le poujadisme dans les années 1950 ou le mouvement de Gérard Nicoud dans les années 1960-1970, révélèrent la puissance mobilisatrice intacte de la révolte fiscale, face à laquelle les autorités adoptaient souvent une attitude de grande prudence, de peur de voir la situation dégénérer. La violence protestataire se durcit dans les années 1960, alors même que les attaques contre les agents de l'État ou ses symboles semblaient moins fréquentes et plus euphémisées depuis les années 1930. Aux États-Unis, derrière un consensus apparent se perpétuaient des mobilisations hostiles à la redistribution par l'impôt dans les années 1950 et 1960, les conservateurs ne s'avouant toujours pas vaincus. C'est finalement dans les années 1970, avec la révolte des contribuables californiens, que la contestation revint au premier plan de l'agenda politique (pour, d'une certaine façon, ne plus jamais le quitter par la suite). Ce mouvement, qui déboucha en 1978 sur le vote de la Proposition 13 qui limitait et plafonnait l'impôt foncier en Californie, et que d'autres États américains imitèrent rapidement, est depuis présenté comme le coup d'envoi d'un retour de balancier contre l'État-providence et ses politiques de redistribution. Au même moment, en Europe, l'homme politique danois Mogens Glistrup prenait la tête d'un « parti du progrès » réclamant l'abolition de l'impôt sur le revenu. Un peu partout, la fameuse courbe de l'économiste Arthur Laffer – censée illustrer l'adage « Trop d'impôt tue l'impôt » – servit de point de ralliement aux adversaires de l'État-providence, désireux de substituer un impôt proportionnel (*flat tax*) aux impôts progressifs hérités de la Première Guerre mondiale. C'est notamment dans ce contexte que resurgit en France une ébauche de « ligue des contribuables » dans les années 1980, qui prenait pour cibles le pouvoir socialiste, l'impôt sur les grandes fortunes créé en 1981 et le poids des cotisations sociales.

DES RÉVOLTES CONTRE L'ÉTAT ?

Parler de « révolte fiscale » au début du XXI^e siècle conduit nécessairement à empiler les différentes temporalités dont nous venons, très brièvement, de rappeler l'existence. Le mouvement des Bonnets rouges en est, là encore, une bonne illustration : on y trouve la référence à un passé lointain, celui de la révolte du « papier timbré » de 1675, transmis par l'usage symbolique du bonnet et la répétition de gestes à la forte charge historique¹. Mais, en même temps, les revendications et les motifs de mécontentement des contestataires sont pleinement inscrits dans le contexte économique et politique de leur temps : critique des institutions européennes et de leur politique d'austérité, défense de l'économie régionale face aux nouvelles logiques territoriales de la mondialisation, refus de l'écotaxe. Il s'agit donc bien là d'une mobilisation composite ou « feuilletée », qui joue de la complémentarité entre plusieurs régimes d'historicité pour convaincre de sa légitimité. La comparaison, à plus de deux siècles de distance, entre le partenariat public-privé liant l'État à la société Écomouv', d'une part, et les pratiques d'affermage de l'Ancien Régime, d'autre part, créa par exemple un effet singulier de brouillage temporel, les contestataires renvoyant les autorités à l'archaïsme que celles-ci leur reprochaient. La plasticité du refus de l'impôt comme forme de contestation a ceci d'étonnant qu'elle permet de télescoper des temporalités, des répertoires et des imaginaires qui se recombinaient, pour inscrire la lutte dans une tradition perpétuellement réinventée.

23

Comme l'ont bien montré les épisodes récents, les résistances à l'impôt font l'objet d'âpres luttes de définition et de qualification au moment même où elles se déroulent. Leur signification n'est pas posée *a priori* par les acteurs, mais évolue au gré des conflits, des interactions et des dynamiques internes et externes aux groupes contestataires. Tous les commentaires sur l'aspect composite, hétérogène, contradictoire des intérêts et des motivations portés par les Bonnets rouges ou d'autres soulèvements du même type sont en fait consubstantiels à cette gamme de mouvements sociaux, dont la singularité est d'amalgamer des revendications hétérogènes contre le pouvoir et les autorités en place. En effet, en temps de crise, et de surcroît dans les phases de cure d'austérité,

1. Les parallèles entre le rôle de la Ferme générale sous l'Ancien Régime et celui de la société Écomouv' au début du XXI^e siècle ont été nombreux durant cet épisode, à commencer par le démontage des portiques qui n'était pas sans rappeler les attaques que lançaient autrefois les émeutiers contre les barrières de l'octroi ou les péages.

l'État et ses représentants constituent une cible idéale et fédératrice pour tout un ensemble de groupes inquiets pour la défense de leurs intérêts, que ceux-ci soient ou non compatibles les uns avec les autres. À n'en pas douter, le « ras-le-bol fiscal » de l'automne 2013, quelle que fût la réalité de son ampleur ou de sa profondeur, a canalisé une multiplicité de mécontentements qui ne trouvaient pas à s'exprimer ailleurs, comme l'illustre, paradoxalement, le faible nombre de conflits sociaux durant cette période.

24 Mais toute protestation contre l'impôt n'équivaut pas, tant s'en faut, à une remise en cause de l'État, à la promotion de l'individualisme et du libéralisme le plus échevelé. Les motifs de contestation de l'impôt sont multiples et visent autant, sinon plus, l'injustice de sa répartition – sociale et territoriale – et des modalités techniques de sa perception que le principe même de son existence. Les révolutionnaires américains et français n'étaient pas hostiles à l'impôt *per se*, mais refusaient de le payer tant que l'exigence de consentement serait bafouée par la couronne britannique ou la monarchie absolue. Derrière la récente « révolte fiscale » se cachent à l'évidence des aspirations contradictoires, certains saisissant l'occasion pour attaquer l'État, dénoncer l'impôt et, parfois, prôner la sécession, d'autres préférant en appeler à la protection et à l'intervention des pouvoirs publics face à la crise. Quoi qu'il en soit, la révolte fiscale est d'abord et avant tout une forme de négociation collective par l'émeute qui, dans le cas présent, débouche bien davantage sur le maintien du *statu quo* que sur sa subversion.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Lucien Bianco, *Jacqueries et révolution dans la Chine du XX^e siècle*, Paris, La Martinière, 2005.

Nicolas Delalande, *Les Batailles de l'impôt. Consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, coll. « L'Univers historique », 2011.

Romain Huret, *American Tax Resisters*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 2014.

Michael Kwass, *Contraband: Louis Mandrin and the Making of a Global Underground*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 2014.

Isaac W. Martin, *The Permanent Tax Revolt: How the Property Tax Transformed American Politics*, Stanford (Calif.), Stanford University Press, 2008.

Jean Nicolas, *La Rébellion française, mouvements populaires et conscience sociale (1661-1789)*, Paris, Seuil, coll. « L'Univers historique », 2002.

Charles Tilly, *La France contestée, de 1600 à nos jours*, Paris, Fayard, 1986.

25

R É S U M É

À la faveur de la crise économique, des pratiques multiples de contestation de la politique fiscale se sont déployées au cours des années passées, en Europe et aux États-Unis. En France, cette protestation revêt un caractère historique qui lui confère une place particulière dans le répertoire de l'action collective. S'agit-il pour autant de la simple répétition d'une tradition pluriséculaire d'insubordination ? Les usages du passé sont au cœur des processus de (dé)légitimation de ces formes de mobilisation, dont l'effet, dans le cas français, n'est pas tant de subvertir les structures du système fiscal que de les consolider.