

ALEXIS
SPIRE

**RÉSISTANCES
À L'IMPÔT
ATTACHEMENT
À L'ÉTAT**

Enquête sur les contribuables français

SEUIL

RÉSISTANCES À L'IMPÔT,
ATTACHEMENT À L'ÉTAT

Du même auteur

Étrangers à la carte
L'administration de l'immigration en France (1945-1975)
Grasset, 2005

Accueillir ou reconduire
Enquête sur les guichets de l'immigration
Raisons d'agir, 2008

Histoire sociale de l'impôt
(avec Nicolas Delalande)
La Découverte, 2010

Faibles et puissants face à l'impôt
Raisons d'agir, 2012

L'Impunité fiscale
Quand l'État brade sa souveraineté
(avec Katia Weidenfeld)
La Découverte, 2015

Les Classes sociales en Europe
Tableau des nouvelles inégalités sur le Vieux Continent
(avec Cédric Huguée et Étienne Penissat)
Agone, 2017

ALEXIS SPIRE

RÉSISTANCES À L'IMPÔT,
ATTACHEMENT À L'ÉTAT

Enquête sur les contribuables français

ÉDITIONS DU SEUIL
25, bd Romain-Rolland, Paris XIV^e

ISBN 978-2-02-136768-3

© Éditions du Seuil, septembre 2018

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

www.seuil.com

Introduction

Comment les contribuables d'un même pays acceptent-ils de céder une part de leurs ressources à l'État ? Par obligation envers la loi, certes, mais pas seulement. L'impôt est au fondement d'un pacte social qui est le produit des relations nouées au cours de l'histoire entre les gouvernés et la puissance publique. Au XIX^e siècle, sa justification était principalement de financer des missions régaliennes : l'armée, la police et la justice. En France, il est devenu après la Seconde Guerre mondiale un élément clé des politiques redistributives et d'une protection sociale financée également par les cotisations ; le taux de prélèvement obligatoire est passé de 15 % de la richesse produite en 1945 à 45 % en 2017. Un tel système de solidarité collective ne peut perdurer que s'il repose sur un accord relativement large de celles et ceux qui y participent. Dans leur immense majorité, les contribuables s'acquittent de leurs obligations, mais peut-on parler pour autant de consentement à l'impôt ? Le terme de consentement est ambigu ; il suppose l'accord explicite des gouvernés et recouvre en réalité deux significations bien distinctes : il renvoie tantôt au civisme fiscal, c'est-à-dire aux conditions dans lesquelles les contribuables se conforment à leurs obligations, tantôt au rapport politique à l'impôt, c'est-à-dire à l'acceptation de la répartition des prélèvements décidée par le pouvoir en place.

Le civisme fiscal reste en France à un niveau très élevé. Il dépend à la fois de la propension à obéir aux injonctions de l'État et de la conviction que les autres s'acquittent dans les mêmes conditions

de leur devoir. Il est surtout le produit de négociations et de conflits qui ont jalonné l'histoire du pays¹. Loin d'être le résultat d'un calcul rationnel, il est plutôt le fruit d'une socialisation continue aux institutions étatiques. Les contribuables ne sont pas en permanence en train d'arbitrer entre l'intérêt d'obéir à la loi et le risque qu'il y aurait à la contourner : ils se conforment à des routines et se soumettent à des prélèvements qui, pour beaucoup, sont devenus invisibles. Néanmoins, si le principe de l'impôt n'est plus vraiment remis en cause, les pratiques de celles et ceux qui le payent varient selon leurs ressources et leurs capacités d'approprier les règles.

À cette dimension pratique s'ajoute un rapport politique à l'impôt qui renvoie aux représentations relatives à la justice fiscale. Faut-il davantage taxer les patrimoines ? Est-il juste d'augmenter les prélèvements comme la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dont le taux est le même pour tous ? Ces questions occupent une place centrale dans le débat public mais restent encore trop techniques pour beaucoup. Au-delà des préférences partisans, un clivage plus fondamental oppose celles et ceux qui ont un avis sur la justice fiscale, aux autres qui n'en ont pas, par désintérêt, par sentiment d'incompétence ou parce qu'ils ont intériorisé cette contrainte comme une nécessité parmi d'autres.

Civisme fiscal et acceptation politique de l'impôt ne sont donc pas nécessairement en parfaite adéquation. L'ambition de ce livre est d'analyser conjointement ces deux types de rapport ordinaire à l'État. Comme bien d'autres contraintes juridiques, le paiement de l'impôt peut être accompli comme une routine ou comme un geste auquel est associé un sens politique. On peut respecter ses obligations fiscales tout en protestant contre le niveau des prélèvements : en Bretagne, par exemple, le civisme a toujours été très élevé, alors que la région a connu les plus fortes mobilisations contre les taxes sur les carburants et, plus récemment, contre l'écotaxe. À l'inverse, on peut transgresser la loi tout en s'abstenant d'en faire une revendication : en Corse, de très nombreux impôts sont peu

1. Nicolas Delalande, *Les Batailles de l'impôt. Consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 2011.

ou mal recouverts¹, alors que les mobilisations politiques centrées sur la fiscalité y sont très rares. Il peut donc y avoir de multiples décalages entre la propension à se conformer au droit et l'adhésion aux principes selon lesquels il s'applique. Ces deux dimensions peuvent interagir entre elles : la capacité à minimiser ses contributions est souvent une raison d'afficher son adhésion au système de prélèvements tel qu'il existe.

Un rapport à l'impôt socialement situé

Les débats publics autour de l'impôt sont souvent biaisés par l'occultation des différences sociales entre contribuables. Les gouvernants savent instrumentaliser ce flou : forts d'une exaspération supposée consensuelle contre les prélèvements, ils peuvent ainsi justifier au nom de l'intérêt général des réformes en faveur des plus fortunés. L'un des enjeux de cet ouvrage est de rompre avec cette vision indifférente aux différences. S'il n'y a pas de causalité mécanique entre position sociale et acceptation de l'impôt, chaque contribuable se situe dans un espace de références et dans un horizon de pratiques relativement circonscrits.

Traditionnellement, les opinions sur la justice fiscale sont expliquées par les clivages politiques : la gauche serait favorable à des contributions élevées garantissant davantage de protections, tandis que la droite privilégierait un État limité et des prélèvements restreints. Pourtant, à force de connaître des exceptions, cette distribution des rôles tend à se brouiller : les contribuables tout comme les électeurs se reconnaissent de moins en moins dans les oppositions partisans qui ont longtemps structuré le champ politique².

1. Dans son référé du 21 juin 2016 (S 2016-1863), la Cour des comptes relève que les résultats en Corse sont « parmi les plus faibles de France en matière de recouvrement des créances fiscales, de sorte que l'ensemble de la chaîne de gestion fiscale, depuis l'assiette jusqu'au recouvrement, y apparaît dégradé ».

2. Collectif SPEL, *Les Sens du vote. Une enquête sociologique (France, 2011-2014)*, Rennes, PUR, 2016.

Le critère de la richesse économique est aussi souvent mobilisé. Si les prélèvements étaient de simples dépenses monétaires, les contribuables devraient se distinguer uniquement sous l'angle du revenu disponible. Pourtant, le rapport à l'impôt ne se réduit pas à son coût économique : il renvoie à un ensemble de pratiques et de représentations qui sont étroitement liées à la position sociale. L'ambition de ce livre est de renouveler les études sur les conditions d'acceptation de l'impôt, en utilisant l'appartenance de classe comme un critère de différenciation entre contribuables et en soulignant l'importance du rapport de proximité à l'État.

En France comme dans la plupart des pays européens, la notion de classe est rarement mobilisée, si ce n'est pour évoquer les classes moyennes, systématiquement présentées comme les principales victimes de la pression fiscale. Leur place est d'autant plus centrale que la très grande majorité de la population s'identifie à ce groupe aux contours flous et rarement définis¹. Pour analyser les pratiques et les représentations de l'impôt sous l'angle des classes sociales, on s'est appuyé sur un ensemble de critères, liés pour l'essentiel à l'appartenance professionnelle, de façon à distinguer rigoureusement les classes populaires, moyennes et supérieures. Les contribuables se différencient en premier lieu en fonction de variables comme la profession exercée, la situation familiale, le diplôme et le revenu. Une autre dimension s'avère cruciale à prendre en compte, celle de la plus ou moins grande distance – sociale et géographique – à l'égard de l'État. Elle se mesure à l'aune de variables telles que le secteur d'activité (fonctionnaire, salarié du public ou du privé) et le lieu de résidence (en milieu rural, périurbain, dans des petites, moyennes ou grandes villes), mais aussi en fonction d'autres considérations plus indirectes comme la présence de fonctionnaires dans l'entourage proche. Loin d'être figées et définitives, les conditions d'acceptation et de contestation de l'impôt se construisent et évoluent avec l'âge, selon les trajectoires individuelles et les changements de conjoncture économique ; elles se reformulent au fil des échanges

1. Agnès Pélage et Tristan Poullaouec, « Le haut du panier de la France d'en bas ? », *Revue française des affaires sociales*, 2, 2007, p. 27-56.

avec les institutions étatiques, qu'il s'agisse de l'école, de la police, de la justice, des dispositifs liés à la protection sociale ou des formes d'intervention plus locales¹. Ces socialisations successives peuvent être structurantes dans la construction d'un rapport pratique et symbolique à l'impôt. Elles permettent également d'expliquer comment, en France et dans plusieurs pays d'Europe, la question fiscale est devenue source de mobilisations associant lutte contre l'austérité et contestation des prélèvements.

Le regain des mobilisations liées à l'impôt et aux services publics

Les révoltes fiscales ont jalonné l'histoire de France et ont façonné le rapport que les populations entretiennent à l'égard de l'État. Sous l'Ancien Régime, les résistances aux prélèvements ont d'abord contribué à renforcer la centralisation du pouvoir². L'importance de cette longue tradition nationale ne doit pourtant pas laisser penser que les mobilisations liées à l'impôt sont les vestiges d'un passé révolu.

Dans les pays d'Europe du Sud confrontés à des plans de restructuration des finances publiques, la question fiscale est depuis quelques années le centre de gravité des mouvements sociaux. Ainsi, au Portugal, plusieurs dizaines de milliers de personnes ont manifesté le 29 mai 2010 contre les hausses d'impôt et les coupes budgétaires. En Espagne, des centaines de milliers d'indignés se sont mobilisés en novembre 2012 pour protester contre la politique d'austérité, les privatisations des hôpitaux et l'augmentation de la TVA (elle venait de passer de 4 % à 21 % pour les matériels scolaires). La même année, en Grèce, employés du public et du privé descendaient dans la rue pour s'insurger contre les baisses de salaire et l'injustice fiscale. Ces mobilisations en faveur d'une redistribution

1. Alexis Spire, « Les *Policy feedbacks* et le rapport ordinaire à l'État », *Gouvernement et action publique*, 4, 2016, p. 141-156.

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

plus juste et d'une réhabilitation des services publics montrent que les revendications touchant à l'impôt ne sont pas nécessairement synonymes de contestation de l'État : elles dépassent largement le clivage habituel entre gauche et droite. La remise en cause explicite du système fiscal ne s'explique pas non plus par le niveau plus ou moins élevé des contributions exigées. L'exemple des pays scandinaves en témoigne : alors que le taux de prélèvement obligatoire représente environ le double de celui des États-Unis, les revendications contre l'impôt y ont toujours été beaucoup moins vives¹. En France, la contestation du niveau atteint par les prélèvements reste très élevée : si l'on en croit les comparaisons internationales², elle est plus prononcée qu'en Scandinavie et moins marquée que dans les pays de l'Est de l'Europe³. Elle agrège néanmoins diverses pratiques et représentations qu'il convient d'explicitier.

Résignation, refus et résistances

En principe, la légitimité de l'impôt repose sur le droit qu'ont les citoyens de se prononcer sur la répartition des contributions et leur utilisation. Cette représentation héritée des Lumières fait cependant abstraction des résidents étrangers qui acceptent de contribuer sans jamais être consultés, faute d'avoir le droit de voter ; elle suppose aussi implicitement que les contribuables sont parfaitement conscients de toutes les contraintes fiscales qui pèsent sur leur vie quotidienne. Dans ce livre, on voudrait dépasser cette

1. Henrik Jacobsen Kleven, «How can Scandinavians tax so much?», *The Journal of Economic Perspectives*, 28, 2014, p. 77-98.

2. Frédéric Gonthier, *L'État-providence face aux opinions publiques*, Grenoble, PUG, 2017, p. 48.

3. Ces données proviennent d'échantillons restreints d'individus à qui sont posées des questions supposant que le terme d'impôt a la même signification dans tous les pays, ce qui oblige à rester très prudent sur les interprétations qui peuvent en découler.

fiction juridique et se demander par quels mécanismes sociaux les gouvernés en viennent à se soumettre à certains prélèvements, tout en s'opposant à d'autres par divers moyens. Le terme de résistance renvoie à des pratiques qui peuvent aller des tactiques discrètes aux mobilisations les plus bruyantes. Dans la période récente, elle se manifeste plus souvent par des formes d'évitement ou de transgression que par des actions très visibles (manifestations, publication de discours antifiscaux, etc.). Mais ces différentes modalités se nourrissent mutuellement et prospèrent sur un sentiment d'injustice fiscale qui semble d'autant plus répandu qu'il renvoie à des considérations très variables et parfois éloignées des intérêts de celles et ceux qui les énoncent. Ainsi, il n'est pas rare que les bénéficiaires de prestations versées par l'État s'associent aux plaintes contre l'impôt ou que des ménages ayant de petits patrimoines fustigent les droits de succession dont ils sont pourtant exonérés. Cette dissonance entre position sociale et vision politique, déjà soulignée par Karl Marx et Max Weber, rejoint une interrogation formulée par Pierre Bourdieu à travers la notion de violence symbolique, cette forme douce par laquelle « les dominés contribuent, souvent à leur insu, parfois contre leur gré, à leur propre domination¹ ». Pourquoi les gouvernés portent-ils au pouvoir des candidats dont les politiques vont à l'encontre de leurs intérêts ? Alors que l'information sur les inégalités de revenus et de patrimoines n'a jamais été aussi accessible², les victoires de Donald Trump aux États-Unis et d'Emmanuel Macron en France ont montré qu'il était possible de remporter les élections après avoir promis des réformes fiscales favorables aux plus riches. Pourtant, des deux côtés de l'Atlantique, l'injustice fiscale reste un enjeu majeur de la vie politique.

Ce livre défend l'idée que la résistance à l'impôt peut tout à fait coexister avec l'attachement à l'État, voire la revendication d'un

1. Pierre Bourdieu, *Méditations pascaliennes*, Paris, Seuil, 1997, p. 203.

2. En grande partie grâce au travail considérable de Thomas Piketty et des chercheurs qui travaillent avec lui ; voir Facundo Alvaredo, Lucas Chancel, Thomas Piketty, Emmanuel Saez et Gabriel Zucman, *Rapport sur les inégalités mondiales*, Paris, World Inequality Lab/Seuil, 2018.

meilleur service public. Loin d'être le simple produit d'un individualisme rampant, elle est plutôt le reflet d'une identification à des groupes – les classes moyennes, les indépendants, les ruraux – qui se conçoivent comme des oubliés des institutions étatiques. Ainsi, la fragilisation de l'acceptation de l'impôt ne s'explique pas seulement par un déficit de solidarité mais aussi et surtout par la conviction de ne pas recevoir une juste part des richesses nationales. Ce sentiment d'injustice n'implique en aucune façon une remise en cause de l'État ou de l'impôt; il peut en revanche se conjuguer avec la revendication d'une intervention publique plus équitable. À l'inverse, l'acceptation du niveau d'imposition peut se concevoir comme une adhésion à l'ordre social et s'accompagner d'une remise en cause des politiques redistributives ou d'assistance.

L'ordinaire des contribuables

Pour comprendre ces tensions, ce livre s'appuie sur une enquête qui combine les dimensions publique et privée, objective et subjective, symboliques et pratiques du rapport à l'impôt. L'enjeu est de restituer l'ordinaire des contribuables, à partir de leur position dans l'espace social et de leur plus ou moins grande proximité à l'égard de l'État.

Le cœur de la démonstration repose sur une enquête statistique réalisée en février 2017 auprès d'un échantillon représentatif de la population résidant en France métropolitaine et âgée de 18 à 75 ans. Dans le cadre du panel ELIPSS (Étude longitudinale par Internet pour les sciences sociales), 2 676 personnes ont répondu à un questionnaire consacré aux contacts, aux échanges et aux représentations qu'elles entretiennent à l'égard de plusieurs institutions étatiques : les services fiscaux, l'école publique, la police et la justice¹. À partir de la catégorie socioprofessionnelle des enquêtés, on a construit

1. Dans ce livre, c'est surtout la partie portant sur le rapport des gouvernés à l'administration des finances publiques et à l'impôt qui a été exploitée. Pour une présentation générale, voir <<http://facealetat.hypotheses.org/>>.

trois classes sociales¹ qui permettent de rendre intelligibles les différentes pratiques et représentations à l'égard de l'impôt. Les classes populaires regroupent les ouvriers, les employés et les personnels de services aux particuliers ; les classes moyennes comprennent les contremaîtres, les techniciens, les professions intermédiaires, les artisans commerçants et les petits agriculteurs ; les classes supérieures incluent les professions libérales, les cadres du public et du privé, les chefs d'entreprise et les gros agriculteurs². À l'intérieur de ces grands groupes se jouent des oppositions internes qui contribuent à reformuler le rapport à l'impôt en fonction d'autres critères tels que la possession d'un patrimoine, le statut (indépendant, salarié du public ou du privé), le niveau de diplôme, l'âge, le sexe, la situation familiale ou éventuellement le parcours migratoire. Chacune de ces déterminations peut en moduler d'autres mais ne saurait être isolée du contexte dans lequel elle s'inscrit : les catégories de chômeurs, de jeunes ou de retraités prennent davantage de sens si elles sont rapportées à une position dans l'espace social.

Le rapport à l'impôt se comprend aussi à travers les trajectoires singulières, les récits de pratiques et les représentations des populations concernées. Or, les contribuables ne sont pas toujours prêts à s'appesantir sur les questions liées aux prélèvements, soit parce que la matière les ennuie ou les indiffère, soit, lorsqu'on grimpe dans la hiérarchie sociale, parce qu'elle est associée à la sphère de l'intime, voire au secret³. On parle toujours plus volontiers des

1. Ce mode de construction, déjà mis en œuvre dans certains travaux sur la France (Dominique Goux et Éric Maurin, *Les Nouvelles Classes moyennes*, Paris, Seuil, 2012) et l'Europe (Cédric Hugrée, Étienne Penissat et Alexis Spire, *Les Classes sociales en Europe. Tableau des nouvelles inégalités sur le Vieux Continent*, Marseille, Agone, 2017), consiste à utiliser la profession actuelle ou passée comme critère de classement, ce qui n'empêche pas de raisonner également au niveau du ménage en utilisant la catégorie socioprofessionnelle du conjoint.

2. Pour le détail des catégories socioprofessionnelles et leur répartition dans l'échantillon, voir le tableau A en annexe.

3. Camille Herlin-Giret, *Les Mondes de la richesse. Travailler et faire travailler le capital*, thèse pour le doctorat de science politique, Université de Paris Dauphine, 2016.

mesures fiscales en général que de sa façon personnelle de gérer l'impôt. Cette difficulté a pu être contournée grâce à une enquête qualitative par observations et par entretiens, en prenant pour point de départ différents lieux où se contestent et se négocient les contributions : dans les centres de réception des finances publiques de région parisienne, du Nord et de Seine-Maritime, ainsi qu'au guichet d'organismes sociaux tels que l'Urssaf (Union de recouvrement pour la Sécurité sociale et les allocations familiales) et le Régime social des indépendants¹. Plusieurs dizaines d'observations ont pu ainsi être réalisées avec des contribuables venus demander des explications ou remettre en cause certaines décisions. Une trentaine de personnes rencontrées au guichet des administrations ont accepté de nous accorder des entretiens approfondis, qui se sont déroulés sur leur lieu de travail, au café ou à leur domicile². Ces investigations qualitatives ont été complétées par plusieurs séjours dans le Finistère, département situé à l'extrême ouest de la Bretagne où le mouvement de 2013 contre l'écotaxe a été le plus vigoureux. Deux campagnes d'entretiens y ont été réalisées (en février et en avril 2016) avec différents acteurs de cette mobilisation issus de divers univers professionnels : ouvriers, agriculteurs, artisans, commerçants et patrons de moyennes ou grandes entreprises.

On se propose tout d'abord de revenir sur la place de la question fiscale dans le débat public, en montrant qu'elle fonctionne comme un trompe-l'œil : les impôts qui apparaissent le plus, dans les controverses accompagnant les réformes, ne sont pas nécessairement les mieux connus par les différentes catégories de contribuables. Cette méconnaissance du système fiscal tend à accentuer la défiance envers l'impôt, avec toutefois des variations importantes (chapitre 1). Au bas de la hiérarchie sociale, les membres des classes populaires sont encore nombreux à se rendre au guichet du fisc et sont aussi les plus enclins à se plaindre du niveau des prélèvements (chapitre 2). Par comparaison, les classes moyennes s'en accommodent davantage, en usant des différentes possibilités

1. Voir le protocole d'enquête en annexe.

2. Voir le tableau récapitulatif des entretiens en annexe.

de réduction et de dérogations (chapitre 3). Curieusement, ce sont les classes supérieures qui affichent un rapport relativement apaisé à l'impôt : celles et ceux qui disposent de hauts revenus et de patrimoines élevés s'arrangent avec les règles fiscales de façon plus discrète que ne le font d'autres groupes sociaux (chapitre 4). Dans cette configuration, les indépendants occupent une place singulière en raison du ressentiment qu'ils entretiennent à l'égard des prélèvements, notamment des cotisations sociales (chapitre 5). La contestation de l'impôt peut aussi prendre des formes plus visibles, comme l'illustrent les récentes mobilisations. Comparé à d'autres manifestations antifiscales plus anciennes, le mouvement contre l'écotaxe a eu pour particularité d'agréger des mécontentements à la fois sociaux et territoriaux, en rassemblant des groupes peu habitués à lutter ensemble (chapitre 6). Les diverses possibilités de transgresser la loi fiscale peuvent aussi interférer sur les conditions d'acceptation des prélèvements : c'est paradoxalement lorsque les moyens de contourner l'impôt s'amenuisent que la contestation de sa légitimité s'intensifie (chapitre 7). Si les contributions fiscales tendent à apparaître comme superflues, voire arbitraires, c'est aussi parce qu'un grand nombre de missions et de protections assurées par l'État restent dans l'ombre (chapitre 8). Dans les domaines de l'éducation, du logement, de la protection sociale, il existe un État « souterrain » dont les bénéficiaires n'ont pas toujours pleinement conscience et qui pourrait disparaître faute d'être défendu.

Chapitre 1

De la question sociale à la question fiscale

En France, l'augmentation des prélèvements a joué un rôle crucial dans le développement de l'État, mais leur visibilité dans le débat public n'a pas toujours été à la mesure de leur poids dans l'économie. Ainsi, dans les années 1930, l'impôt sur le revenu a fait l'objet de nombreuses discussions parlementaires et mobilisations partisans¹, alors que la proportion de foyers imposables oscillait entre 10 % et 15 % de la population. Par la suite, la montée en puissance de l'État fiscal s'est accomplie en toute discrétion, par comparaison avec la mise en place du système de protection sociale qui s'est imposée au terme de nombreuses résistances patronales². Après la Seconde Guerre mondiale, l'intervention de la puissance publique s'est déployée dans trois directions : la construction d'une protection sociale fondée sur les contributions du travail, le pilotage de l'économie et le développement d'un système d'impôts capable de financer des dépenses en expansion. Dans un contexte de croissance accélérée, la « question sociale » renvoyait alors principalement à la façon de répartir la richesse nationale entre salaires, profits et autres revenus : chaque groupe s'efforçait de peser dans le champ politique et dans le monde du travail, pour défendre au mieux ses intérêts dans le « partage du gâteau ». L'État se positionnait

1. N. Delalande, *Les Batailles de l'impôt*, *op. cit.*

2. Pierre Rosanvallon, *La Nouvelle Question sociale. Repenser l'État-providence*, Paris, Seuil, 1995, p. 50.

alors comme le garant de la sécurité matérielle de la population, comme en témoigne son rôle actif dans l'instauration en 1950 du Smig (salaire minimum interprofessionnel garanti) indexé sur l'inflation et, vingt ans plus tard, du Smic (salaire minimum interprofessionnel de croissance) destiné à faire profiter les bas salaires des gains de productivité.

À partir des années 1980, avec l'aggravation du chômage de masse et l'intensification de la concurrence internationale, les gouvernants ont progressivement renoncé à intervenir sur la répartition primaire des revenus, en se focalisant sur les prélèvements et les prestations. On est passé en quelques années d'une question sociale symbolisant des revendications formulées en termes de revenus et de partage des bénéfices à une question fiscale instaurant l'impôt comme l'instrument privilégié pour atténuer les inégalités. La construction de l'Union européenne et l'abandon de la monnaie nationale ont parachevé ce processus, faisant de la politique fiscale l'un des derniers supports de la souveraineté économique de l'État. Dans ce contexte, les prélèvements les plus visibles ne sont pas nécessairement les plus significatifs. La sacralisation de l'impôt comme le dernier levier dont dispose la puissance publique soulève néanmoins la question de sa place dans le débat social et politique. Dans un contexte de crise des finances publiques, le discrédit qui pèse sur les élites et la succession des scandales liés à la fraude fiscale ont contribué à fragiliser l'acceptation de l'impôt ; le thème de la justice fiscale est désormais à l'agenda de chaque grande campagne électorale et il est également au cœur des rapports entre État central et collectivités locales.

La place de l'impôt dans le débat public

Depuis le début du xx^e siècle, la question fiscale a été présente dans le débat public par intermittences, durant les années qui ont précédé l'instauration de l'impôt sur le revenu puis dans l'entre-deux-guerres. En revanche, à la Libération, le thème de l'impôt n'est guère apparu comme un enjeu pour la reconstruction ; absent

du programme du Conseil national de la Résistance en 1944, il ne figure pas non plus parmi les priorités du Gouvernement provisoire qui centre son action sur les nationalisations et les ordonnances créant la Sécurité sociale. Dans les décennies qui suivent, les prélèvements obligatoires (regroupant les impôts d'État, les impôts locaux et les cotisations sociales) progressent de façon continue, sans que l'emprise du système fiscal sur le quotidien des ménages fasse véritablement débat.

La construction discrète d'un État social et fiscal

Dans la plupart des pays industrialisés, l'expérience de la guerre a contribué à redéfinir la place de l'impôt et du pouvoir de l'État. Jusqu'au milieu des années 1970, la combinaison entre une croissance économique soutenue et le développement continu de l'État social¹ relègue paradoxalement la question fiscale au second plan. C'est en réalité l'inflation qui a joué le rôle d'une taxe silencieuse frappant les biens immobiliers et l'épargne non placée en bourse.

Durant cette période, que Robert Castel qualifie d'« État de croissance² », l'impôt n'est pas perçu comme un instrument pour réduire les inégalités. L'essentiel des conflits sociaux portent alors sur la répartition des gains de productivité : qu'il s'agisse de la grève des fonctionnaires en 1953, de celle des dockers de Saint-Nazaire à l'été 1955, ou encore des révoltes dans les mines du Nord en 1961 et 1963, tous ces mouvements étaient essentiellement tournés vers des revendications salariales³. Dans un contexte d'accroissement

1. Tout au long de cet ouvrage, on utilise le terme d'État social plutôt que celui d'État-providence, qui, comme l'a montré Robert Castel, est une construction idéologique des adversaires de toute intervention publique pour stigmatiser son rôle exorbitant. Voir Robert Castel, *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995, p. 280-282.

2. *Ibid.*, p. 372

3. Michelle Zancarini-Fournel, *Les Luites et les Rêves*, Paris, Zones, 2016, p. 744.

des disparités de rémunérations selon le niveau de qualification, le sexe, l'âge et la branche d'activité¹, les inégalités de revenus structurent les débats et les mobilisations. Parallèlement à ces évolutions économiques et politiques, l'État fiscal connaît un développement sans précédent, mais ce déploiement n'est quasiment jamais remis en question et ne figure que très épisodiquement dans les controverses politiques de l'époque.

Tout d'abord, l'impôt sur le revenu, conçu initialement pour cibler une minorité de ménages aisés (dans les années 1920, à peine 10 % des foyers fiscaux étaient concernés), se généralise à grande vitesse et en toute discrétion durant la seconde partie du xx^e siècle. Aux États-Unis, on observe d'ailleurs un mouvement très comparable : le nombre de foyers soumis à l'impôt sur le revenu passe de 4 millions en 1939 à 45 millions en 1945². En France, 2,5 millions de foyers imposables sont comptabilisés en 1951, mais, à la faveur du décollage économique et de plusieurs réformes, leur nombre passe de 5,4 millions en 1960 à 15 millions en 1979³. Au terme de ce processus nourri par l'inflation, la part des foyers imposables est passée de 15 % en 1950 à 63,3 % en 1979. Certes, la progressivité du barème induit un prélèvement concentré sur les plus aisés, mais cette généralisation implique aussi une emprise plus large de l'administration fiscale sur l'ensemble des classes moyennes et populaires.

L'instauration de l'impôt sur les sociétés en 1948 est également passée presque inaperçue, de même que le doublement de son taux durant la décennie suivante⁴. En 1954, la création de la TVA ne suscite guère plus d'émoi, si ce n'est de la part de quelques experts ; son extension quatorze ans plus tard au commerce de détail

1. Darras, *Le Partage des bénéfices*, Paris, Minuit, 1966, p. 64-98.

2. Elliot Brownlee, *Federal Taxation in America*, New York, Cambridge University Press, 2016, p. 115.

3. Thomas Piketty, *Les Hauts Revenus en France au xx^e siècle*, Paris, Grasset, 2005, p. 566 ; rééd. Seuil, « Points Histoire », 2016.

4. Entre 1949 et 1959, l'augmentation du rendement de l'impôt sur les sociétés a été de 155 % ; voir Frédéric Tristram, *Une fiscalité pour la croissance*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2005, p. 141.

n'engendre pas davantage de grands débats publics, alors même que cet impôt indirect allait devenir le principal poumon de l'État. Les controverses restent internes à la haute administration qui ne consulte que les représentants des entreprises au sein de commissions dont les travaux ne sont pas rendus publics. Dans un contexte de croissance économique où les salaires progressent avec l'inflation, ce prélèvement intégré au prix a permis de renforcer, de façon très discrète, les bases de l'État fiscal. Il n'en est pas de même aux États-Unis où, en l'absence d'impôt fédéral sur la consommation, l'impôt progressif sur le revenu est devenu la source principale des recettes publiques, sans que cette évolution ne fasse davantage l'objet de débats durant les années 1950 et 1960¹. Le modèle de production fordiste permettait une augmentation des dépenses sociales qui nourrissait en retour la croissance économique.

En France, le dernier moment fort de cette montée en puissance des prélèvements publics intervient durant les années 1970, avec la généralisation aux non-salariés de la Sécurité sociale, de l'assurance vieillesse et des allocations familiales. Le mouvement est identique dans les autres pays européens : le développement de la protection sociale à un plus grand nombre de personnes et la meilleure prise en compte des risques du chômage se sont traduits par une augmentation continue des cotisations. L'ampleur prise par la crise économique exerce alors une double pression sur les systèmes de protection sociale, avec une augmentation des dépenses liée à une meilleure prise en charge des risques sociaux et une réduction des ressources pour les financer, notamment en raison de l'augmentation du chômage². Tandis que la Grande-Bretagne opérait des coupes drastiques dans les budgets sociaux, les gouvernements français des années 1980 ont opté pour une augmentation des cotisations sociales de façon à éviter toute baisse des prestations³.

1. Julian E. Zelizer, *Taxing America : Wilbur D. Mills, Congress, and the State, 1945-1975*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

2. Pierre Rosanvallon, *La Crise de l'État-providence*, Paris, Seuil, 1984, p. 13-14

3. Bruno Palier, « De la crise aux réformes de l'État-providence : le cas français en perspective comparée », *Revue française de sociologie*, 43, 2002, p. 243-275.

Dans le même temps, la décentralisation et le transfert de compétences qu'elle a induit ont entraîné une augmentation continue de la fiscalité locale qui a touché de plein fouet les classes moyennes et populaires.

À la faveur de cette évolution, la question sociale, centrée jusque-là autour du problème de la répartition primaire des revenus, s'est déplacée : elle porte désormais sur le niveau des prélèvements et sur les modalités de la redistribution.

La repolitisation de l'impôt

Longtemps considérée sous l'angle technique et bureaucratique, la question fiscale est progressivement revenue dans le débat public au cours des années 1970, la gauche plaçant pour un impôt sur les grandes fortunes adopté dès son arrivée au pouvoir en 1981. Les partis de droite en ont fait l'étendard d'un système confiscatore et la gauche un symbole de justice sociale. Supprimé en 1986 puis rétabli en 1988, il est devenu un totem, alors même que son poids est resté très limité¹, notamment après sa transformation en impôt sur la fortune immobilière en 2017. C'est surtout l'impôt sur le revenu qui occupe le cœur du débat politique. En France comme dans la plupart des pays européens, la politisation du débat fiscal a joué un rôle central dans l'autolimitation de l'État et de ses prérogatives : en sacralisant la réduction du taux de prélèvement obligatoire – c'est-à-dire le rapport entre l'ensemble des prélèvements et le produit intérieur brut –, les gouvernants sont parvenus à focaliser l'attention sur l'impôt sur le revenu, l'un des seuls à être progressif. Ainsi, son poids dans les finances publiques n'a cessé de décroître. En outre, l'importance prise par la dette modifie les conditions d'exercice de la souveraineté : les gouvernements ne dépendent plus seulement des contributions de leurs électeurs mais également de la confiance des créanciers et de leurs logiques financières : l'« État fiscal » tend

1. Camille Herlin-Giret, « L'État et la richesse. Redéfinir l'impôt sur la fortune pour sauver le capital », *Gouvernement et action publique*, 3, 2017, p. 37-60.

progressivement à décliner au profit de l'« État débiteur¹ ». Pour autant, l'ampleur prise par la dette publique est loin d'avoir relégué l'impôt au rang de ressource subsidiaire. En plus de couvrir les dépenses de l'État, l'impôt sert aussi à conférer une crédibilité à ses emprunts : les propriétaires de capitaux monétaires attendent de la puissance publique qu'elle puisse se présenter comme solvable, c'est-à-dire comme un collecteur d'impôts fiable.

Dans les années 1990, les critères de Maastricht ont contraint de nombreux pays européens à restreindre leur endettement et, par voie de conséquence, le périmètre de leur système de protection sociale². En France, gouvernants et partenaires sociaux ont convenu de ne pas baisser trop brutalement les prestations mais d'en financer un nombre toujours plus important par l'impôt. Dans le système mis en place à la Libération, la protection des assurés était liée à leur situation professionnelle et la gestion des cotisations et des prestations était confiée aux partenaires sociaux, à distance de toute ingérence de l'État. Durant plusieurs décennies, cet édifice s'est développé en maintenant une frontière entre la Sécurité sociale, financée par les cotisations des salariés et des employeurs, et le budget de l'État alimenté par l'impôt. Mais, à la fin des années 1980, dans un contexte de concurrence internationale accrue par la baisse du coût du travail, les cotisations sociales réglées par les entreprises ont de plus en plus été présentées par le patronat comme un frein à l'emploi. Dès lors, le financement du système de protection sociale a été mis en péril, à la fois en raison des évolutions démographiques et des exonérations de cotisations patronales qui n'ont pas été compensées³. Les pouvoirs publics ont alors multiplié les réformes visant à limiter le poids des cotisations sociales et à financer par

1. Wolfgang Streeck, *Du temps acheté. La crise sans cesse ajournée du capitalisme démocratique*, Paris, Gallimard, 2014, p. 109-110. Voir aussi Benjamin Lemoine, *L'Ordre de la dette. Enquête sur les infortunes de l'État et la prospérité du marché*, Paris, La Découverte, 2016.

2. B. Palier, « De la crise aux réformes de l'État-providence », art. cité, p. 261.

3. Bernard Friot, *Et la cotisation sociale créera l'emploi*, Paris, La Dispute, 1999, p. 31-32.

l'impôt de plus en plus de prestations¹. La création en 1990 de la contribution sociale généralisée (CSG), prélevée de façon proportionnelle sur les revenus du travail et du patrimoine, visait précisément à élargir et diversifier les sources de financement de la Sécurité sociale. Ce prélèvement non progressif, c'est-à-dire dont le taux s'applique quel que soit le montant des sommes perçues par le contribuable, est devenu rapidement un nouvel impôt sur le revenu.

Au fil des années, la question sociale a été arrimée à des considérations fiscales, au point de placer l'impôt au cœur du débat politique, aussi bien au niveau local que national. En limitant la lutte contre les inégalités au problème de la répartition des impôts, les gouvernants ont renoncé à s'attaquer au cœur des injustices sociales et aux insatisfactions qu'elles génèrent². Cette politisation de l'impôt a conduit les pouvoirs publics à construire un débat en trompe-l'œil, en affichant des baisses continues en faveur des entreprises et en augmentant, de façon beaucoup plus discrète, les prélèvements des ménages, toujours au nom de l'efficacité économique.

Un débat fiscal en trompe-l'œil

L'importance accordée à certains prélèvements dans le débat public est loin de correspondre à leur part dans les recettes de l'État. À cet égard, le rapprochement des histoires française et américaine montre l'écart qui peut exister entre les représentations publiques et les réalités pratiques : les États-Unis, qu'on identifie souvent au libéralisme, ont longtemps eu une fiscalité reposant principalement sur l'impôt progressif, alors que la France, réputée pour son système redistributif, a toujours privilégié les impôts indirects et proportionnels qui frappent davantage les classes

1. Bernard Gazier, Bruno Palier et Hélène Périer, *Refonder le système de protection sociale. Pour une nouvelle génération de droits sociaux*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 44.

2. Philippe Askenazy, *Tous rentiers ! Pour une autre répartition des richesses*, Paris, Odile Jacob, 2016, p. 30-31.

populaires¹. Si d'importants écarts subsistent entre représentations sociales et réalités pratiques, c'est parce qu'il existe un entrelacs de prélèvements visibles et invisibles, dont la combinaison brouille la lisibilité de l'impôt.

L'invisibilisation des prélèvements

Dans tous les pays d'Europe, les États ont toujours eu tendance à privilégier les impôts indirects qui sont intégrés au prix des biens. Moins intrusifs et moins visibles que ceux qui nécessitent de connaître le niveau de richesse de chaque ménage, ces prélèvements ne tiennent aucun compte des inégalités de richesse puisqu'ils s'appliquent de façon uniforme à tous les consommateurs. En France, à la fin du XIX^e siècle, les impôts indirects représentaient déjà la moitié des recettes fiscales² et cette proportion est restée à peu près stable tout au long du XX^e siècle. Par comparaison, les impôts directs qui sont prélevés sur les revenus des contribuables sont beaucoup plus visibles. Parmi ces derniers, il faut néanmoins distinguer ceux qui nécessitent une démarche concrète : le remplissage d'une déclaration, l'interaction avec un agent ou le paiement matérialisé d'une somme donnée sont autant de pratiques qui rappellent l'existence et le montant du prélèvement concerné.

En France, la TVA représente encore aujourd'hui la moitié des sommes encaissées par l'État, mais il faut y ajouter plusieurs autres prélèvements indirects souvent ignorés du grand public : la taxe sur les assurances, sur le tabac et les alcools ont, par exemple, beaucoup augmenté dans les années 1980 pour redresser les comptes de la Sécurité sociale³, sans que cette évolution fasse l'objet d'une

1. Kimberly J. Morgan et Monica Prasad, « The origins of tax systems: A French-American comparison », *American Journal of Sociology*, 114 (5), 2009, p. 1350-1394.

2. Nicolas Delalande et Alexis Spire, *Histoire sociale de l'impôt*, Paris, La Découverte, 2010, p. 8.

3. Bruno Palier, *Gouverner la Sécurité sociale*, Paris, PUF, 2005, p. 360.