

**Jean-Marc Daniel**

# **Les Impôts**

**HISTOIRE  
D'UNE FOLIE FRANÇAISE**



**60 ANS  
DE MATRAQUAGE  
FISCAL**

**Tallandier**



# LES IMPÔTS

## DU MÊME AUTEUR

- 3 controverses de la pensée économique. Travail, capital, temps*, Paris, Odile Jacob, 2016.
- Valls, Macron : le socialisme de l'excellence à la française*, Paris, François Bourin, 2016.
- Le Gâchis français*, Paris, Tallandier, 2015.
- L'État de connivence*, Paris, Odile Jacob, 2014.
- Ricardo, reviens ! Ils sont restés keynésiens*, Paris, François Bourin, 2012.
- Huit leçons d'histoire économique. Croissance, crise financière, réforme fiscale, dépenses publiques*, Paris, Odile Jacob, 2012.
- Présidence Sarkozy : quel bilan ?*, avec Henri Sterdyniak, Bordeaux, Prométhée, 2012.
- Le Socialisme de l'excellence. Combattre les rentes et promouvoir les talents*, Paris, François Bourin, 2011.
- Histoire vivante de la pensée économique. Des crises et des hommes*, Paris, Pearson, 2010, 2<sup>e</sup> éd. 2014.
- La Politique économique*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2008.

JEAN-MARC DANIEL

# LES IMPÔTS

*Histoire d'une folie française*

TALLANDIER

© Éditions Tallandier, 2017  
2, rue Rotrou – 75006 Paris  
[www.tallandier.com](http://www.tallandier.com)

## Introduction

Tous les ans, le FMI remet un rapport sur l'économie de ses membres. Pour les spécialistes, c'est le « rapport article IV ». Il associe une analyse de la situation économique du pays concerné, qui se veut la plus neutre possible, à une série de recommandations susceptibles de l'améliorer.

En 2016, la première recommandation est formulée ainsi : « Inverser la tendance à la hausse de la dette publique en limitant la croissance des dépenses publiques au taux d'inflation, ainsi qu'envisagé dans le Programme de stabilité. À terme, cela devrait permettre d'alléger la lourde charge fiscale. »

« Alléger la lourde charge fiscale » ! Ce souhait du FMI, exprimé avec la modération qui se doit, rejoint les clameurs du pays. Le « grand soir fiscal » annoncé par François Hollande lors de la campagne électorale de 2012 n'aura été qu'un invraisemblable déchaînement d'augmentations d'impôts tous azimuts.

## LES IMPÔTS

C'est ce que constate implicitement la députée socialiste Valérie Rabault dans son rapport sur la loi de règlement de juin 2016, par laquelle le Parlement donne quitus au gouvernement de la façon dont il a exécuté le budget voté. En effet, elle y note que, entre 2007 et 2015, la part des impôts payés par les ménages est passée de 22,9 % du PIB à 25,5 %.

2007 est la dernière année du cycle économique précédant celui dans lequel nous vivons. Immédiatement après 2007, l'économie a connu la récession de fin 2008-début 2009. Puis est venue la reprise économique, qui ne s'est manifestée réellement qu'à compter de 2016. Pendant la phase 2007-2015, face au ralentissement économique, la théorie économique affirme que la part des impôts des ménages dans le PIB aurait dû baisser afin que leur demande soutienne l'activité. Il n'en a rien été. Nous avons connu exactement l'inverse.

Certains ont vu le goût immodéré du président de la République pour la matière fiscale dans cette explosion à contre-courant des impôts<sup>1</sup>. Mais force est de constater qu'il ne fut pas le premier à se lancer dans l'aventure « sado-fiscaliste ». On peut d'ailleurs se demander si ce besoin de confisquer une partie de la richesse créée par la population, selon une logique

---

1. Les économistes parlent de mesures « pro-cycliques » à propos des mesures de politique économique allant à l'encontre de ce qu'il faudrait faire. Une bonne politique économique est « contra-cyclique ».



## INTRODUCTION

qui souvent dépasse celle du simple financement des services que l'État peut lui rendre, n'est pas consubstantiel à la notion même d'État.

On considère souvent que la naissance des États modernes a reposé sur leur capacité à prélever un impôt de façon régulière sur leur population. Les États anciens, notamment ceux de l'époque médiévale, avaient pour coutume de s'emparer des trésors d'une population vaincue, à l'issue d'une guerre, pour se procurer des ressources. Il faut admettre que compter sur la rapine et la désolation de ses ennemis pour se financer est aléatoire et à courte vue. D'abord parce que l'on n'est jamais sûr de vaincre ; ensuite parce que la confiscation s'est souvent révélée sans lendemain en empêchant le vaincu de reprendre une activité productive et de créer la richesse susceptible d'être à nouveau confisquée. C'est pourquoi il est naturel de considérer que la modernité, pour un État, a consisté à cesser de rançonner les populations extérieures pour se tourner vers sa propre population et lui demander de contribuer à son fonctionnement. L'impôt intérieur se substituant au butin extérieur est donc apparu dans les pays qui ont commencé à se constituer en État organisé et durable.

Pour les Européens, cette évolution s'est incarnée dans le fabuleux destin de Rome. C'est là que naquit le *fiscus*, mot latin signifiant « panier », qui est à l'origine du mot « fisc ». La légende veut que, à ses

débuts, Rome ait donné le choix suivant à ses citoyens lorsqu'une guerre se présentait : soit ils mettaient des ressources dans ce panier pour payer un soldat, soit ils s'engageaient dans l'armée où ils devaient arriver tout équipés. Au VI<sup>e</sup> siècle av. J.-C., le sixième roi de Rome, Servius Tullius, aurait systématisé le recours à l'impôt pour financer une armée permanente dans une guerre contre Véies – la cité étrusque la plus proche de Rome, au point de faire partie aujourd'hui de son tissu urbain.

Une autre explication, plus prosaïque, sur l'origine du *fiscus* fait remonter l'emploi de ce mot à Auguste qui avait décidé de séparer les finances de Rome en tant qu'État de celles de l'empereur. Le Trésor public, dénommé l'*aerarium*, faisait l'objet d'une gestion qui restait du ressort du Sénat. Quant à l'empereur, il avait un Trésor particulier que les Romains appelaient par dérision le *fiscus* car ce mot désignait un panier... percé<sup>1</sup> !

À la fin du III<sup>e</sup> siècle, Dioclétien essaie de rétablir la situation financière d'un État romain incapable de couvrir ses dépenses. Au passage, il fusionne le *fiscus* et l'*aerarium* dont il confie la gestion à un responsable unique qui est institutionnalisé au début du IV<sup>e</sup> siècle, par Constantin, sous le nom de *Comes*

---

1. Le mot qui est directement issu de ce sens en français est la faisselle, petit panier à trous où l'on place un fromage.

## INTRODUCTION

*sacrarum largitionum*. Ce *Comes* est considéré comme le premier ministre des Finances de l'histoire. En 342, il reçoit des locaux spécifiques à Constantinople où s'installe la première administration fiscale moderne reconnue comme telle<sup>1</sup>.

Si nous nous rapprochons de l'époque contemporaine, le mot « impôt », qui est devenu une des caractéristiques du fonctionnement des États, a un sens premier facilement compréhensible et identifiable par tout un chacun, davantage en tout cas que le mot « fisc ». C'est Jean-Jacques Rousseau qui nous le rappelle avec la plus ferme sagacité. Dans son « Discours sur l'économie politique », reprise de l'article « économie politique » de l'*Encyclopédie* qu'il écrivit en 1755, il parle de « ceux que Bodin appelle imposteurs, c'est-à-dire ceux qui imposent ou imaginent les taxes<sup>2</sup> ». Rousseau suggère donc que fiscalité et imposture vont de pair... Cette habileté lexicographique lui permet de dénoncer une triste réalité, celle d'une fascination morbide des dirigeants de son époque pour la fiscalité. Et force est de constater que cette fascination est plus que jamais d'actualité.

---

1. C'est donc dans une cité de tradition grecque que fut créé le fisc au sens moderne du terme. Sans vouloir faire un parallèle tentant mais peut-être abusif avec la situation actuelle des finances grecques, constatons que d'emblée il se heurta aux réticences de la population...

2. Cette formule associant « fiscalité » et « imposture » l'a manifestement profondément marqué car il éprouve le besoin de la rappeler dans sa célèbre *Lettre à d'Alembert*.

Certes, François Hollande et Jean-Marc Ayrault, son Premier ministre, ne se sont jamais présentés en fanatiques de l'impôt. Les intentions affichées par le candidat socialiste pendant la campagne présidentielle de 2012 étaient de rendre la fiscalité « plus juste, plus efficace, plus lisible », formule susceptible de rassembler beaucoup de monde mais en réalité assez creuse car nul n'est vraiment d'accord sur ce qu'est une « fiscalité juste » ou une « fiscalité efficace ». Cependant, une mesure consensuelle de l'efficacité de la fiscalité reste sa capacité à réduire le déficit budgétaire grâce aux ressources supplémentaires qu'elle apporte à l'État. Lorsque François Hollande entre en fonction, alors que la crise des dettes publiques ébranle l'édifice européen, notamment les pays d'Europe du Sud, il y a incontestablement urgence budgétaire, le déficit public de 2011 ayant atteint 5,2 % du PIB. Mais l'alourdissement systématique des impôts qui devait résoudre le problème fut en partie vain, car, simultanément, la dépense publique a continué à augmenter.

En réalité, le quinquennat de François Hollande aura, comme celui de ses prédécesseurs, illustré le triple travers de l'économie française : une dépense publique qui ne cesse de croître malgré des engagements formels de rigueur et une fiscalité qui lui court après sans parvenir à colmater les brèches, si bien que la dette publique explose.

## INTRODUCTION

Il n'est pas osé de considérer que cette triple augmentation des dépenses publiques, de la dette et des impôts est devenue problématique alors même que la France est désormais le premier pays de l'OCDE par le volume de sa fiscalité, devançant le Danemark et son célèbre modèle social scandinave. Certains néanmoins se veulent rassurants. Pour eux, tout cela traduit notre spécificité, l'affirmation d'un modèle français que beaucoup nous envient – sans réellement nous copier ! Un modèle centré sur l'État qui fut toujours gourmand mais qui nous aurait rendu d'énormes services.

Or, ce dernier point de vue devient de plus en plus difficile à défendre. Depuis l'avènement de la V<sup>e</sup> République, la part des prélèvements obligatoires, c'est-à-dire de la somme des impôts perçus par l'État et les collectivités locales et des cotisations sociales finançant la protection sociale, est passée de 31 % à 45 % de la richesse produite. Simultanément, les règles qui régissent les impôts n'ont cessé de se multiplier et de se compliquer. Le Code général des impôts compte plus de 4 000 articles et il change sans arrêt. En moyenne, chaque année, 20 % de ses articles sont modifiés<sup>1</sup>.

---

1. Pour décrire ce besoin de sans cesse tout modifier, j'ai coutume de parler de « fiscalité quantique ». En effet, en mécanique quantique, il est impossible de déterminer en même temps la position et la vitesse d'une particule. Notre fiscalité obéit un peu à la même tendance : quand on arrive à comprendre ce que l'on doit, on est incapable d'anticiper ce que l'on devra et si l'on arrive à évaluer ce que l'on devra, il est impossible de calculer ce que l'on doit...

## LES IMPÔTS

Ce double phénomène d'une fiscalité sans cesse plus lourde et sans cesse plus insaisissable ne semble pas trouver sa justification dans une augmentation équivalente des services rendus. Il obéit à une logique propre, à un emballement qui est l'aboutissement d'une histoire qui avait plutôt bien commencé en 1958 mais où le bon sens s'est progressivement dérobé. C'est cette histoire, celle d'une folie très française, que nous allons vous raconter.

## CHAPITRE PREMIER

# Principes et histoires

Soyons justes : les imposteurs de Jean Bodin et de Jean-Jacques Rousseau n'ont pas attendu l'élection de François Hollande pour agir ; ils sévissent depuis longtemps. Chaque grande période de l'histoire a mis en place une fiscalité plus ou moins conforme aux caractéristiques de l'économie sur laquelle elle s'appuie.

### **Des réformes de Charles VII à la fiscalité déclarative**

Sous l'Ancien Régime, la fiscalité est déjà complexe, variable et, bien qu'assez souvent confiscatoire, largement inefficace. Elle s'appuie sur deux piliers : des péages qui frappent le transport des hommes et des marchandises ; des prélèvements sur les récoltes, comme la dîme qui consiste à en verser 10 % à

l'Église. Lorsqu'elle disparaît avec la Révolution, elle a mal vieilli, même si ses débuts en tant que fiscalité organisée avaient été assez bien réfléchis. Ces débuts « modernes » remontent au roi Charles VII. Les principes qui le guident gardent une étonnante modernité dont nos dirigeants devraient s'inspirer...

La tradition a donné à Charles VII deux surnoms : le « Victorieux », d'abord, pour avoir mis fin à la guerre de Cent Ans avec la victoire de Castillon en 1453. Fin heureuse pour la France puisque les Anglais, après cette bataille, ne contrôlent plus que Calais sur le continent. Le « Bien Servi », ensuite, pour avoir mené de façon exemplaire plusieurs réformes dans l'administration du royaume grâce à une équipe de conseillers hors pair. Parmi elles, il y a la remise à plat de la fiscalité, concrétisée par la création en 1439 de la taille, un impôt qui va rester l'élément clef de la fiscalité jusqu'à la refonte due à la Révolution de 1789.

L'histoire de Charles VII est celle d'un rétablissement de situation spectaculaire. Lorsque son père Charles VI meurt en octobre 1422, il a 19 ans. Il se proclame roi de France, mais, sept ans après le désastre d'Azincourt et deux ans après la signature du calamiteux traité de Troyes qui donne la couronne de France au roi d'Angleterre Henry V, cela paraît à la fois audacieux et vain. Personne ne mise à l'époque sur l'avenir du jeune Charles VII, pourchassé de Bourges à Chinon, roi sans couronne et sans autorité d'un royaume déchiré par la



guerre civile entre bourguignons et armagnacs et par la guerre contre les Anglais. En réalité, c'est une femme aujourd'hui mondialement connue et dont nos dirigeants se disputent la mémoire qui lui fait confiance : Jeanne d'Arc. Avec elle commence l'épopée de la reconquête, qui va conduire Charles VII à Reims où il est sacré en 1429, puis à Paris en 1436 où il s'installe en libérateur.

Le roi a devant lui l'immense tâche de la reconstruction d'un pays qui n'est pas encore entièrement délivré de la présence étrangère et qui a été ravagé par cent ans de guerre. Il commence par se concilier le monde intellectuel, incarné à l'époque dans le clergé, en promulguant la « pragmatique sanction de Bourges » en 1438. Cette dernière marque le début de ce que l'on appelle le « gallicanisme », c'est-à-dire une certaine forme d'indépendance de l'Église de France vis-à-vis du Vatican. Puis il s'attaque au redressement des finances du royaume. Ce qui frappe quand on étudie sa démarche fiscale, c'est qu'il part de l'idée qu'il faut une fiscalité simple, compréhensible par tous et surtout prévisible. Il a compris que la population souhaite avant tout savoir combien elle devra payer et avoir la certitude que le montant fixé ne sera pas revu de façon arbitraire, au gré des foudres du roi ou de l'avidité des collecteurs d'impôt. Jules Michelet, dans sa célèbre *Histoire de France*, parlant du règne de Charles VII, emploie le mot de « guérison ». Il souligne que sous ce

règne, on « invente une chose alors inouïe en finances : la justice ». Le second objectif de la réforme est de légitimer l'impôt par le contenu des dépenses qu'il servira à financer. Charles VII présente donc simultanément sa réforme fiscale et un projet de restructuration de l'armée dont le but est d'éviter de nouveaux désastres militaires de l'ampleur d'Azincourt.

Cette nouvelle fiscalité est centralisée : les agents du roi perçoivent les impôts dus au roi et non les divers échelons de la pyramide féodale. Les impôts sont réorganisés en deux grands types. D'abord, des impôts indirects qui sont assis sur certains biens de consommation courante. On les appelle les « aides ». Le principal est la gabelle, un impôt sur le sel<sup>1</sup>. Un impôt direct, ensuite, sorte d'impôt sur le revenu ou sur les récoltes. Il reprend des impositions plus ou moins disparates existant dans certaines régions pour les uniformiser et les étendre à l'ensemble du pays. Ce nouvel impôt est la taille. À l'occasion du paiement, on reçoit un morceau de bois – une taille – qui fournit, en cas de contrôle, la preuve que l'on s'est acquitté de ses obligations. On aurait pu envisager un reçu écrit, mais dans un pays où l'immense majorité de la population ne sait ni lire ni écrire, il est évident qu'une telle pratique n'inspirerait aucune confiance.

---

1. Cet impôt deviendra au fil du temps l'objet d'une incroyable contrebande. En 1789, un galérien sur trois est un faux saunier.

Une fois mise au point, la réforme est soumise à l'approbation des états généraux, consolidant une procédure déjà utilisée par Philippe le Bel au début du XIV<sup>e</sup> siècle. L'accord obtenu permet à Charles VII de venir à bout d'une révolte de la noblesse qui se sent dépossédée de son pouvoir fiscal, d'une part, et de ses prérogatives militaires par la réorganisation de l'armée, d'autre part. Entrée dans l'histoire sous le nom de « grande praguerie » – en référence aux révoltes contemporaines de Prague et par opposition aux révoltes paysannes appelées des « jacqueries » –, cette révolte, à laquelle le fils de Charles VII, le futur Louis XI, qui déteste son père prend une part active, échoue faute de véritable relais populaire. Charles VII achève son œuvre financière par une ordonnance de 1443 qui simplifie la présentation du budget et oblige les fonctionnaires qui collectent ou dépensent des fonds publics à tenir une comptabilité détaillée, soumise à vérification de la Chambre des comptes créée par Philippe le Bel.

Ces réformes sont un succès à la fois économique – la croissance fait ou refait son apparition à partir de 1445, redonnant à la France une place de premier rang en Europe – et politique, permettant à Charles VII de ne plus réunir les états généraux. Il se justifie en déclarant qu'il « n'est pas besoin d'assembler les trois états pour mettre sus les tailles, car ce n'est que charge et dépense au pauvre peuple qui a payé les frais de

ceux qui y viennent », anticipant tous ceux qui dans les siècles suivants se plaindront à tort ou à raison du train et du style de vie des élus du peuple.

Quelle est donc la recette du succès de Charles VII ? Des collaborateurs efficaces – le « Bien Servi » ; un redressement financier associé à l'affirmation politique du retour de la dignité nationale – on retrouve le de Gaulle de 1958 ; une simplification qui rend l'impôt plus lisible ; le sentiment d'un effort mieux partagé ; la fermeté face aux tentatives de blocage des conservatismes ; et, ce qui est non négligeable, une phase de croissance qui donne à tous la conviction que le jeu en vaut la chandelle.

Même si entre Charles VII et aujourd'hui la France a connu de nombreux problèmes de finances publiques, ces principes devraient conduire nos dirigeants. Parmi les problèmes nés de la gestion des finances royales, il y a la Révolution... Directement issue des difficultés financières de la monarchie, cette dernière débouche sur une nouvelle fiscalité dont l'objectif est de rompre une fois pour toutes avec l'enchaînement dette/banqueroute qui a rythmé la vie financière de la France aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles.

Les états généraux qui sont convoqués en mai 1789 ont pour mission d'accroître les recettes publiques. S'étant proclamés constituants, leurs membres suppriment les impôts dès juin 1789. Le geste n'est pas qu'une provocation, il est aussi une rupture. Car si les

Réalisation : Nord Compo à Villeneuve-d'Ascq  
Dépôt légal : avril 2017  
ISBN : 979-10-210-2056-6  
N° d'édition : 3982  
*Imprimé en Italie*