Zeitschrift: Traverse : Zeitschrift für Geschichte = Revue d'histoire

Herausgeber: [s.n.]

Band: 22 (2015)

Heft: 1: Umverteilen = Redistribuer

Artikel: Etats fiscaux et redistribution des ressources : quelques réflexions sur l'expérience de l'Europe moderne

Autor: Guzzi-Heeb, Sandro

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-650771

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 15.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Etats fiscaux et redistribution des ressources

Quelques réflexions sur l'expérience de l'Europe moderne

Sandro Guzzi-Heeb

Allocation des ressources et redistribution

Le terme «redistribuer» implique, évidemment, une distribution préalable. Dans la pratique, les modalités de cette distribution restent le plus souvent dans l'ombre. L'usage de ce terme, ou de la locution d'Etat social ou – encore pire – d'Etat providence, suggère néanmoins que cette distribution préalable des ressources soit, sinon «juste», au moins inévitable, puisque dictée par des lois économiques. Dans cette perspective, la redistribution est censée corriger les inégalités trop frappantes – mais somme toute marginales – par une intervention politique inspirée par des catégories morales. En ce sens, le terme «redistribuer» est étroitement lié aux discours qui légitiment des modes d'allocation de ressources, et donc aux rapports de force politiques et culturels.

Il s'agit évidemment d'une perspective limitée, puisqu'en réalité l'instauration de chaque pouvoir ou de chaque système politique est inévitablement liée à un certain mode de distribution des ressources. Le pouvoir de l'Eglise depuis le Moyen Age, pour ne mentionner qu'un exemple classique, dépendait d'un système de prélèvement d'une partie de la production de la terre – surtout par la dîme, mais aussi par d'autres redevances. L'instauration de la seigneurie a eu des conséquences similaires: jusqu'à la fin de l'Ancien Régime, la seigneurie vécut de prélèvements sur la production ainsi que sur le travail des sujets. Toutes les institutions agissent sur les modes de distribution ou redistribution des ressources. Toutefois, cette redistribution ne se fait pas de façon simple et unilatérale. Pour l'époque moderne, la recherche traditionnelle a fortement insisté sur l'affirmation des Etats fiscaux absolutistes au détriment des pouvoirs féodaux.[1] Les études récentes ont cependant fondamentalement remis en cause la notion d'absolutisme, et mis l'accent notamment sur le phénomène de la négociation, qui met l'Etat en rapport avec les élites et avec les différentes composantes de la société pour le contrôle des ressources fiscales.[2] La construction de l'Etat fiscal, dans cette perspective, n'est plus perçue uniquement comme l'imposition d'un pouvoir par le haut, mais plutôt comme un phénomène relatif à la communication, comme

une interaction qui redistribue constamment le pouvoir et les compétences dans un champ d'action complexe et polycentrique.[3] André Holenstein a proposé récemment la formule de *empowering interactions* comme possibilité d'interpréter ce jeu à plusieurs acteurs.[4] Cette vision – qui reste d'ailleurs controversée[5] – me semble plus apte que celle d'absolutisme pour interpréter les énormes difficultés de construction d'appareils de perception acceptés et efficaces, notamment dans les grandes monarchies européennes.[6]

Le fait de définir la formation étatique comme un processus de communication occulte toutefois l'aspect de redistribution des ressources – souvent violente – opérée de façon originale par chaque complexe étatique. Les ouvrages de référence pour l'histoire fiscale mettent en effet encore la guerre et le développement agressif de systèmes de perception fiscale au centre de l'émergence de l'Etat moderne.[7] Je crois qu'il est nécessaire de considérer ces différentes dimensions et de les intégrer dans une lecture cohérente: les mécanismes de redistribution des ressources représentent, dans cette perspective, des angles d'approches intéressants. L'objectif de mon papier est précisément de réfléchir, d'abord au niveau théorique, sur ces mécanismes de redistribution, sur les formes historiques qu'ils ont assumées dans les Etats européens de l'époque moderne ainsi que sur la pluralité des acteurs concernés; dans cette perspective, la sociologie financière peut être un instrument très utile pour comprendre les enjeux de la formation des Etats.[8]

Je parlerai de redistribution de ressources et de compétences, puisque le pouvoir – au sens large – comporte la redistribution de certains droits décisionnels qui sont également liés à des identités et à des valeurs immatérielles, comme le sens de légitimité, d'autonomie, de justice. Avec le terme «compétences», je n'indique pas uniquement des droits formels, mais aussi des compétences de fait dans un système qui, à l'époque moderne, laisse de l'espace pour plusieurs interprétations: je pense, par exemple, aux compétences des communautés au niveau local, mais aussi aux compétences économiques des paroisses, aux corporations de métier – compétences, donc, dans le sens de *capacité pratique à agir dans un certain domaine*.

Cette approche permet aussi de mieux comprendre certaines spécificités nationales liées à des formes originales de redistribution: le cas de la Suisse sera fort intéressant dans cette perspective.

Mais il faut garder une certaine prudence. L'opacité du concept de «redistribution» dérive en partie d'un rôle dominant longtemps attribué *a priori* à l'Etat dans la compétition économique et sociale: l'Etat est censé devenir l'instance principale de redistribution des ressources parce qu'il a été souvent interprété *a priori* comme la partie gagnante à long terme dans la compétition des pouvoirs. Un rôle dominant qui tend à présenter les actions politiques d'autres sujets collectifs – les villes, les

paysans, les communautés locales notamment – comme des réactions à l'action étatique. Cela fait souvent apparaître les sujets, et notamment les paysans, comme des acteurs conservateurs et politiquement immatures.[9]
A mon sens, l'élargissement de la perspective à une pluralité d'acteurs permet de mieux décrire les alliances socio-politiques complexes qui fondent les politiques fiscales étatiques ainsi que les conflits sociaux que celles-ci engendrent. D'un point de vue suisse, cela est extrêmement important pour décrypter correctement les spécificités de l'évolution confédérale sans retomber dans le cliché simplifiant d'un *Sonderfall* national et absolu. Une réflexion de ce type touche inévitablement plusieurs grands domaines de l'histoire et un traitement exhaustif ne sera pas possible en ces quelques pages. Ma contribution aura donc un caractère exploratoire et provisoire.

Etat, résistances, négociation: la pluralité des acteurs

L'émergence de l'Etat moderne a souvent été vue comme l'affirmation d'un pouvoir agressif, en mesure de drainer une partie croissante de la production à son profit.[10] Cette interprétation pose toutefois un problème essentiel: qu'est-ce que l'Etat, et qui exactement profite de la redistribution? L'Etat dépense toujours beaucoup d'argent – il ne garde qu'une partie limitée des recettes pour le roi, le gouvernement et les officiers: qui sont donc les profiteurs de la redistribution?
Cette question est insoluble sans une définition plus précise de l'«Etat». Dans la perspective de la redistribution, il faut à mon sens distinguer au moins trois «cercles» différents de la sphère étatique:

1. Le cercle intérieur: le sommet de l'Etat (monarchie ou conseils républicains, les organes et les fonctionnaires qui en dépendent directement);
2. Le cercle intermédiaire: tous les individus et les groupes qui exercent un pouvoir et des fonctions indissociables de l'Etat – comme les gouverneurs, les fermiers de l'impôt en France – qui ne sont cependant pas entièrement dépendants du cercle intérieur du point de vue économique et social;
3. Le cercle extérieur: les groupes, institutions ou corporations reconnues par l'Etat (par son cercle intérieur), protégées par son système juridique et qui recourent à l'Etat pour obtenir une protection ou des services, par exemple juridiques (les Eglises, les communautés locales, les organes de représentation des ordres et des sujets, les corporations d'artisans).

Dans cette perspective, l'affirmation de l'Etat moderne ne signifie pas que les autres pouvoirs s'effacent devant son pouvoir croissant. Il est toujours en concurrence ou en collaboration avec des institutions ou groupes tels que les

nobles, les seigneurs, les Eglises, les villes, les corporations, les communautés rurales ou les «familles» (j'entends: des groupes parentaux capables de gérer durablement des ressources et des compétences importantes).[11] Des groupes qui souvent profitent de la croissance du pouvoir étatique: l'Etat, en d'autres termes, n'est de loin pas le seul acteur dans le processus de redistribution de l'époque moderne.

Nos connaissances actuelles ne nous permettent évidemment pas de mesurer avec précision les flux de ressources redistribuées sous l'Ancien Régime; il est toutefois important de poser d'abord correctement les termes du problème, au-delà d'une dichotomie simpliste entre centralisation étatique et résistances périphériques.

Certes, du point de vue des sujets, la construction de l'Etat se fait par expansion, conquête, usurpation ou acquisition de droits d'autrui et par une nouvelle mise à contribution des populations assujetties pour soutenir les coûts de l'appareil. Cela pousse les autres acteurs, les groupes sociaux, les ordres, souvent sur des positions défensives et apparemment conservatrices.[12] Toutefois l'Etat – quelle que soit la définition adoptée – n'est pas le seul profiteur de la redistribution, et les autres institutions ne se limitent pas à réagir.

Dans les grandes monarchies, telles que la France ou l'Espagne modernes, les villes, pour ne citer qu'un exemple, ont été souvent vues comme les perdantes face à l'Etat qui assujettit les communautés urbaines, rase leurs fortifications et installe des citadelles militaires ou des fonctionnaires étatiques à l'intérieur même de la cité.[13]

Cependant, cette affirmation étatique comporte certaines contreparties. De leur côté, les villes ou les élites urbaines s'assurent des privilèges fiscaux, économiques et juridiques tout à fait remarquables à l'intérieur de l'Etat malgré – ou plutôt grâce à – la formation d'un pouvoir territorial supérieur: elles parviennent souvent à se soustraire largement à l'emprise fiscale de l'Etat et à s'assurer des ressources et compétences importantes sur leur territoire et souvent dans la campagne.[14] Du point de vue de la redistribution, les villes profitent en large partie de la mise en place des pouvoirs supérieurs.

Les paysans et les insurgés européens – comme les Croquants en France – ont d'ailleurs souvent conscience des mécanismes de redistribution au profit des citadins. Dans leurs revendications, ils s'attaquent non seulement aux «gabeleurs» et aux percepteurs d'impôts, mais aussi aux habitants des villes, comme aux «Parisiens» perçus comme des profiteurs de la politique fiscale de la monarchie.[15] En effet, cette politique réalise une redistribution depuis les périphéries vers le centre et indirectement au profit des groupes privilégiés.

Etat, résistances, négociation: les fondements de la légitimité et la pluralité des référents

La pluralité ainsi que la vitalité des acteurs sociaux expliquent le fait que, pendant l'époque moderne, plusieurs conceptions de la légitimité du pouvoir resteront en concurrence – non seulement au niveau des doctrines politiques, mais aussi dans la pratique. Les insurgés de l'époque moderne ne se voient presque jamais comme des rebelles; la plupart du temps, ils se présentent comme les représentants légitimes d'une autre conception de l'Etat et de la légitimité.[16] Souvent, ils proposent une vision contractuelle du pouvoir, selon laquelle le souverain a droit à l'obéissance, mais est lié à certaines obligations envers les sujets – notamment sur le plan économique et fiscal – sous peine de commettre, autrement, des «abus» intolérables et de devenir un tyran.[17] Cette conception est souvent explicite dans les formules de soumission des sujets.[18] Elle trouve son expression dans d'innombrables mouvements de contestation, telles que la Guerre des paysans suisses de 1653 – la plus vaste révolte rurale de l'époque moderne dans la Confédération – jusqu'à la déclaration d'indépendance des Etats-Unis.[19]

D'un autre point de vue, ces différentes représentations politiques correspondent avec d'autres conceptions de la distribution des ressources économiques. Le concept de *moral economy,* proposé par Edward P. Thompson, a été dans la recherche récente la formule à succès pour indiquer des représentations alternatives de la justice économique.[20] En réalité, le contrôle des prix et des marchés, sur lesquels a insisté l'historien anglais, n'est qu'un aspect d'une gestion collective de la vie économique sur plusieurs plans, d'ailleurs bien connus. Je pense en particulier aux systèmes d'organisation collective de la production rurale, d'autolimitation technique et de redistribution au profit des plus pauvres compris dans le système des trois champs, qui domine dans l'agriculture européenne jusqu'à la fin de l'Ancien Régime.[21]

Dans le domaine fiscal, les représentations qui sont opposées à la politique agressive des Etats du 16e et du 17e siècle sont répandues et tenaces. Longtemps, les représentants des ordres ont défendu la théorie selon laquelle le roi doit «vivre de son domaine»;[22] mais la formule la plus largement adoptée a été vraisemblablement celle de l'obligation fondamentale du respect des «anciennes lois», des anciens privilèges ou de la coutume – une référence presque universelle et souvent mal comprise par les historien-ne-s, qui y ont vu une idéalisation du passé.[23]

En réalité, l'affirmation de l'Etat se fait par des violations systématiques des coutumes, des statuts et des privilèges locaux. La résistance contre cette redistribution ne pouvait se baser que sur deux sources de légitimation: les documents témoignant l'ancien état des choses ainsi que le rappel au pouvoir

de ses engagement par rapport aux sujets, notamment le devoir de protection et – justement – de respect des coutumes.[24] C'est la raison pour laquelle, selon la tradition, Masaniello (le leader de la révolte de Naples de 1647) voulait voir les anciens privilèges de la ville gravés dans le marbre sur la place principale;[25] c'était la seule garantie contre les ingérences répétées de l'Etat espagnol. Dans ce contexte mouvant, la tradition n'est pas un mythe, mais la seule garantie d'une certaine sécurité du droit.

Etat, résistances, négociation: les acteurs et la lutte pour les ressources

L'Etat n'est donc ni le seul acteur de la redistribution, ni le seul gagnant. Les communautés rurales apparaissent souvent comme les victimes du processus de concentration des ressources et des compétences opéré par l'Etat moderne. Dans les grands conflits sociaux, les communes insurgées semblent le plus souvent essuyer de cuisantes défaites. Mais l'issue n'est pas évidente. Plusieurs historien-ne-s ont récemment mis en exergue les influences indirectes des soulèvements sur la constitution des Etats.[26] Par le concept de «communalisme», Peter Blickle a par exemple indiqué un processus de consolidation de la commune comme base d'organisation locale de la vie quotidienne depuis le Bas Moyen Age, notamment dans l'espace allemand et suisse.[27] Dans cette perspective, les communautés urbaines et rurales seraient parvenues à consolider – surtout au début de l'époque moderne – leur situation politique et économique, en devenant un référent incontournable dans les revendications des sujets face aux pouvoirs centraux.

On sait par exemple que les communautés alpines suisses parviennent à éliminer une grande partie des pouvoirs féodaux pendant le Bas Moyen Age et au début de l'époque moderne. Cette élimination de fait de la noblesse seigneuriale comme pouvoir politique et fiscal indépendant opère une redistribution économique et politique très importante et constitue certainement un trait central d'une voie suisse, caractérisée par une autonomie communale remarquable.[28] Un tel exemple met en évidence le rôle souvent actif des communautés rurales ainsi que les succès partiels obtenus dans la lutte pour la redistribution.

Exception suisse ou issue comparable aux autres Etats européens? Si l'on prend ses distances par rapport à la vision d'un Etat *a priori* vainqueur, le bilan apparaît nuancé. Même dans une grande monarchie «absolutiste» comme la France, le rôle et les fonctions des communes rurales au 18e siècle ne peuvent pas être interprétés de manière uniforme. Bien sûr, Alexis de Tocqueville nous a légué une image séduisante – et reprise par de nombreux-ses historien-ne-s – en

parlant des communes rurales françaises comme des coquilles vides, dénuées de substance. Or, selon un bilan dressé récemment par Peter Jones, la réalité est bien plus complexe. Sur les frontières de l'Hexagone, notamment, plusieurs historien-ne-s ont observé des communautés fortes, disposant d'une certaine autonomie et révélant une vie institutionnelle intense.[29] Un constat similaire peut être retenu pour l'Empire allemand.[30] Certes, la pression du cercle intérieur de l'Etat augmente, toutefois même l'Etat français ne parviendra pas à unifier réellement le territoire de l'Hexagone et à subjuguer toutes les provinces. Parler de communes comme de coquilles vides – ou de simples organes d'exécution de la volonté du centre – ne rend pas compte des réalités multiples de la fin de l'Ancien Régime.

Expansion de la sphère étatique et adaptations: croissance de l'Etat fiscal et redistribution

Si l'Etat moderne n'est pas le seul acteur sur la scène, il est vrai que son affirmation a opéré une redistribution fondamentale des ressources et des compétences. Et cela non seulement par le biais d'une perception fiscale croissante – très différente d'un Etat à l'autre – mais aussi parce que l'appareil étatique a été un énorme moteur de mobilité sociale, opérant donc une redistribution des ressources parmi les groupes sociaux.[31] La «noblesse de robe», thème classique dans l'historiographie française, a été l'une des grandes gagnantes dans ce processus de redistribution. Grâce à la supériorité financière de l'Etat, de nouvelles couches sociales ont eu accès au pouvoir – au cercle intérieur ou intermédiaire de l'Etat – et ainsi à de nouvelles ressources économiques et sociales.[32]

Mais, comme nous l'avons vu, l'«Etat» est une abstraction, et plusieurs individus et groupes y participent à plusieurs titres. Les fermiers des impôts, pour ne citer qu'un exemple, reçoivent des droits et des compétences fondamentales par l'Etat; en ce sens ils en font donc partie – bien que de façon temporaire – et en profitent largement. Mais, en même temps, ils ont une base de pouvoir ainsi qu'une sphère d'action indépendante de l'Etat: ils appartiennent donc à ce que nous avons défini comme le cercle intermédiaire. C'est une question centrale dans la perspective des conflits politiques et sociaux. Le plus souvent, les luttes sociales de l'époque moderne ne s'orientent pas contre l'Etat, mais tournent autour d'une redéfinition de l'Etat, des droits et des compétences que le souverain, les ordres et le «bon peuple» possèdent à l'intérieur de l'Etat.

En effet, dès que l'appareil étatique impose sa supériorité militaire et fiscale, tous les groupes sociaux doivent se réorienter en fonction de ce nouveau centre du pouvoir et s'intégrer dans une certaine mesure dans son domaine d'influence.

De ce point de vue, les résistances périphériques contre la concentration du pouvoir ne sont qu'un aspect d'un grand processus de repositionnement par rapport au pouvoir du cercle intérieur de l'Etat, mais aussi par rapport aux pouvoirs concurrents.

Ainsi, les insurgés contre la politique fiscale étatique ne mettent pas, en général, en question l'existence de l'Etat – ils se proclament du reste comme des fidèles sujets du roi ou des cantons – mais en demandent une modification. Les Croquants du 17e siècle exigent par exemple que le Saintonge soit déclaré Pays d'Etat, donc territoire avec une propre représentation, chargée entre autres de négocier le montant des tailles et des impôts, et que la représentation effective des sujets soit garantie par un syndic. C'est très clairement un objectif visant à redistribuer des compétences vers les provinces composant l'Etat monarchique, compétences qui impliquent la gestion de ressources fiscales importantes. D'autres grands mouvements de contestation comme la Guerre des paysans suisses ou la révolte de Naples de 1647 auront une orientation semblable, en proposant d'autres formes de représentation des sujets.

Expansion de la sphère étatique et adaptations: interaction des acteurs et de l'Etat

L'Eglise catholique connaît des moments d'expansion remarquable durant l'époque moderne. Mais en même temps, par le processus qui a été défini comme «confessionnalisation», elle entre pour ainsi dire dans la sphère étatique. En ce sens, ce processus ne coïncide pas simplement avec une mise à contribution de l'Eglise par l'Etat – comme plusieurs historiens de la «confessionnalisation» l'ont soutenu[33] – mais plutôt un processus par lequel Etat et Eglise se réorientent en tenant compte du pouvoir concurrent et en essayant d'en profiter. Au fur et à mesure que l'Etat devient un pouvoir incontournable, les groupes sociaux doivent se redéfinir, souvent en se proposant comme parties essentielles de l'Etat et en négociant, en même temps, pour définir le contenu de la sphère étatique à laquelle ils participent. Par ce biais, ils peuvent essayer de se couper un bon morceau du gâteau représenté par les ressources et compétences gérées ou influencées par l'Etat.

Ces ressources sont représentées par des recettes fiscales – redistribuées sous forme de salaires, pensions, rentes et cetera – mais aussi par des droits économiques et sociaux (privilèges, patentes, interdictions d'importation), par des savoirs, par des informations ou des relations. Les ordres, les sujets et les groupes recourent donc de plus en plus à l'Etat afin de se faire garantir des droits de perception comme seigneurs – seigneurs spirituels ou propriétaires – ou alors pour obtenir

des privilèges, des autonomies ou encore pour pallier à des abus dans un processus qui a été défini par Winfried Schulze comme *Verrechtlichung:* une tendance à la résolution juridique de conflits sociaux.[34]

La diminution du niveau de violence directe, surtout au 18e siècle, et la tendance à la règlementation juridique des différends – ou de la concurrence pour les ressources – peut être vue comme le développement formel du processus d'intégration des acteurs dans la sphère étatique (le cercle extérieur), de plus en plus gérée par la juridiction publique.

Les nobles ont longtemps conservé une position ambigüe dans le cercle intermédiaire. L'affirmation de l'Etat moderne, pourtant, réoriente la noblesse, comme tous les pouvoirs en place, en fonction du centre désormais dominant. En France, après la Fronde, les ordres privilégiés seront de plus en plus attirés vers la cour de Versailles.[35] Le contraire est toutefois également vrai: l'Etat se réoriente en fonction des autres pouvoirs sociaux. Suite à l'échec de la révolte de Naples, l'Espagne s'appuiera de plus en plus sur le pouvoir local des «barons» comme relais du pouvoir en Italie du Sud, ce qui engendrera une évolution étatique originale.[36]

La présence de l'Etat modifie également l'organisation des groupes sociaux, par exemple des groupes parentaux, qui se réorganisent, au début de l'époque moderne, de façon hiérarchique pour mieux assurer aux lignages le contrôle d'offices et des ressources relatives par voie héréditaire. Comme David Sabean et Simon Teuscher l'ont souligné, depuis la fin du Moyen Age, les lignages tendent à exclure les femmes de l'héritage et à privilégier un héritier unique afin de mieux défendre les patrimoines, mais surtout de s'assurer le contrôle héréditaire des charges politiques.[37] Par ces mécanismes d'adaptation, une partie des élites traditionnelles profitent de l'appareil étatique pour consolider leur pouvoir et s'assurer stablement des ressources considérables.

Construction étatique et redistribution: résistance, impôt et paternalisme

Plusieurs auteurs ont insisté sur le caractère particulier de la formation étatique dans l'espace suisse. Dans son ouvrage sur la Guerre des paysans suisses de 1653, Andreas Suter a souligné le rôle de la résistance armée, qui aurait découragé les tendances absolutistes dans les cantons de l'ancienne Confédération, notamment l'expansion d'un appareil fiscal efficace.[38] Cette thèse met en avant des aspects importants, mais elle ne doit pas faire oublier le rôle central des particularités fiscales du développement étatique helvétique. En effet, la résistance rurale n'est qu'un élément dans un contexte plus vaste de facteurs qui rendaient une

redistribution agressive des ressources peu attrayante pour les cantons suisses d'Ancien Régime. Le tournant vers un pouvoir «paternaliste» fut motivé aussi par des alternatives intéressantes à l'absolutisme fiscal. Selon Martin Körner, la période de la Guerre des paysans est aussi l'époque à laquelle les cantons de la Confédération avaient désormais des budgets en actif – même si pour les villes-Etats cette évolution s'était déjà affirmée plus tôt.[39] Profitant d'une situation financière satisfaisante – au contraire de la plupart des Etats absolutistes – et désormais sans menaces extérieures immédiates, l'objectif de centralisation du pouvoir n'était pas forcément le plus intéressant.

Dans ce contexte, les états membres de la Confédération suivirent fondamentalement une politique fiscale qui pourrait être définie de «mercantiliste», basée sur l'imposition indirecte du commerce et de la production manufacturière – les impôts directs, grevant la propriété foncière, furent par contre l'exception.[40] Avec une variante helvétique originale: l'exploitation d'une activité économique hautement spécialisée, que nous pourrions définir comme l'exportation de la guerre, sous la forme du mercenariat.

La guerre a été, comme nous l'avons vu, un moteur fondamental de développement des Etats fiscaux: elle provoquait des coûts élevés, légitimait de nouveaux prélèvements et mettait en même temps à disposition les moyens d'élargir la base fiscale. Après le tournant de Marignan, les cantons suisses avaient toutefois dû renoncer aux glorieux projets d'expansion. Trop faibles face aux grandes puissances, les cantons se concentrèrent sur l'exportation ciblée de la guerre, qui présentait des avantages indiscutables. Grâce au mercenariat, ils parvinrent à éviter les conflits internationaux – même s'ils furent impliqués dans plusieurs guerres intestines – ainsi qu'à limiter les dépenses publiques. De l'autre côté, les cantons purent exploiter le savoir-faire des mercenaires – une ressource stratégique dans la compétition agressive entre Etats – pour encaisser les pensions payées par les puissances européennes afin de s'assurer le droit de recruter les soldats.[41]

Les pensions, c'est connu, représentaient un élément substantiel dans les finances cantonales d'Ancien Régime; elles contribuèrent fortement à limiter la pression fiscale intérieure et donc les conflits. Dans certains cantons alpins, comme Uri, elles assuraient, avec les revenus des bailliages, la catégorie la plus importante du revenu pour les finances publiques.[42]

De plus, le mercenariat, comme l'a souligné surtout Ulrich Pfister, eu d'autres conséquences indirectes importantes. Grâce à cette ressource stratégique, les cantons suisses eurent la possibilité de négocier des accords commerciaux favorables, ce qui contribuait au développement du commerce et de l'exportation et indirectement à remplir les caisses publiques par la voie de la taxation indirecte.[43]

Grâce aux pensions ainsi qu'au commerce extérieur – et donc à d'importantes ressources économiques extérieures – le système «paternaliste» permettait d'éviter une imposition directe des sujets et de laisser une large autonomie fiscale aux communautés. De ce point de vue, la tendance paternaliste, relativement «douce», sur laquelle a insisté Andreas Suter, permettait de ne pas faire monter les tensions avec les communautés – et donc de contenir les coûts de gestion des conflits sociaux.

Construction étatique et redistribution: efficacité fiscale et expansion

L'exportation de la guerre influença profondément la formation étatique dans l'espace de la Confédération. Elle soutint, directement ou indirectement, l'accès à d'importantes ressources extérieures au territoire confédéral et donc une augmentation des revenus de la taxation indirecte – y compris les douanes et les péages – qui demeurèrent le pilier de l'imposition globale dans les cantons. Pouvons-nous donc parler d'une spécificité suisse?

En général, une efficacité fiscale comparable ne fut atteinte à l'époque moderne que par quelques Etats. Les formes politiques étaient différentes, mais dans tous les cas, il s'agissait de formations étatiques en expansion, qui s'étaient assurées par plusieurs voies un accès à des ressources extérieures: la Suisse, surtout l'Angleterre et les Pays Bas, qui disposaient de grands empires commerciaux.[44]

Comme dans le cas de la Confédération, l'augmentation de l'efficacité fiscale fut atteinte surtout par la croissance de la taxation indirecte, qui profitait du commerce en expansion.[45]

Une des raisons centrales de l'affirmation de cette politique fiscale «mercantiliste» réside dans le fait qu'elle ne dérangeait pas trop les élites traditionnelles – la taxation indirecte n'entamant que marginalement leurs patrimoines – et ne nécessitait pas d'informations détaillées sur les sujets en tant qu'individus. L'imposition indirecte était techniquement facile, surtout dans des sociétés commercialisées, parce qu'il suffisait d'imposer les produits dans les ports et sur les marchés, dans les points de transit ou de vente, en se contentant donc d'informations sommaires et non individualisées.[46]

Par ce biais, la voie mercantiliste permettait de contourner en bonne partie la résistance politique la plus redoutable et déléguait aux seigneurs, en partie à l'Eglise ou aux propriétaires, la redistribution des ressources primaires, surtout agraires, selon des modalités de perception traditionnelles et hétérogènes, sans les concurrencer dans le domaine de la production agraire.

L'efficacité fiscale des grandes monarchies continentales – comme la France ou

l'Espagne – se heurta en revanche à l'opposition opiniâtre des ordres privilégiés et des villes attachées à leurs privilèges et à leur exemption. En dernière analyse, l'obstacle incontournable pour briser la résistance était le manque d'informations sur les sujets imposables – des informations en partie gérées par les autres corps sociaux, surtout aux échelons inférieurs.[47]

Ce sont des éléments bien connus dans l'histoire de la fiscalité, sur lesquels il ne sera pas possible d'insister ici. Ce qui est moins évident est le fait que, avant 1800, l'efficacité fiscale était associée à l'accès à des ressources extérieures au territoire étatique, et que ce territoire étatique en profitait de façon substantielle. La construction d'un empire commercial par l'Angleterre, à l'aide d'un complexe militaire, fiscal et commercial puissant, financé par l'Etat grâce à une pression fiscale haute, est l'exemple le plus évident de ce type de cercle vertueux d'expansion: l'Etat soutenait par sa puissance militaire la croissance commerciale, et celle-ci remplissait les caisses royales par la voie de l'imposition indirecte.[48] Mais les Pays-Bas et, à sa façon, la Confédération suisse en sont d'autres exemples intéressants. Dans l'Europe moderne, seuls les Etats qui parvinrent à s'assurer la possession ou le contrôle pratique de ressources extérieures à leur territoire purent atteindre une réelle efficacité fiscale. Sans toutefois passer, comme l'Espagne et le Portugal, par une colonisation intensive des territoires d'outremer qui constituait une entreprise couteuse et prohibitive pour les Etats d'Ancien Régime, lesquels, en général, ne parvinrent jamais à unifier et contrôler étroitement leur propre territoire.

La politique fiscale mercantiliste, et c'est un point essentiel, associait les nouvelles élites commerciales et industrielles à un projet d'expansion militaire et économique qui profitait à l'économie marchande en général. Elle était donc plutôt un instrument de consensus social que de conflit entre les acteurs influents dans la lutte pour la redistribution des ressources.

En Suisse, comme en Angleterre, cette politique fiscale pesait sur le commerce et la consommation, mais grâce à l'absence d'impôts directs, ainsi qu'au maintien de perspectives d'expansion et d'enrichissement, elle permit un vaste consensus social autour du système pratiqué. Dans la Confédération, cela laissait en même temps un large espace d'autonomie politique et fiscale aux communes. De plus, le maintien d'un système de pouvoir décentralisé signifiait pour les cantons moins de besoins administratifs, en ouvrant d'autres possibilités d'investissement intéressantes – par exemple sur les places financières européennes.

Conclusion

La lutte pour la redistribution des ressources et des compétences continue aujourd'hui, et se fait chaque jour par d'innombrables canaux: que l'on songe, pour donner un exemple contemporain, aux luttes autour des prix des médicaments ou d'autres marchandises stratégiques. Cependant elle reste étrangement en marge du débat politique: la fixation unilatérale sur la redistribution étatique liée à la politique sociale, ainsi qu'une propagande vague mais persistante contre la fiscalité publique, contribue à limiter et même à fausser la perspective, en occultant une large partie des acteurs et des enjeux réels du conflit. Cette observation souligne, à mon sens, l'intérêt d'une histoire sociale de la fiscalité qui considère les évolutions de long terme et développe notamment une réflexion autour de la formation extrêmement conflictuelle des Etats fiscaux modernes.

Notes

1 Pour des raisons d'économie d'espace les notes de cet article seront synthétiques. Par ex. Roland Mousnier, *Les institutions de la France sous la monarchie absolue, 1598–1789*, 2 vol., Paris 1974, 1980; Hans Hubert Hofmann (éd.), *Die Entstehung des modernen souveränen Staates*, Cologne 1967; Joël Cornette, *L'affirmation de l'Etat absolu, 1515–1652*, Paris 2006; Perry Anderson, *Lineages of the Absolutist State*, Londres 1974.

2 Par ex. Richard Bonney, «France 1494–1815», in Richard Bonney (éd.), *The Rise of the Fiscal State in Europe, c. 1200–1815*, Oxford 1999, 123–176; cf. Wolfgang Reinhard, *Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart*, Vienne 2000.

3 Dagmar Feist, *Absolutismus*, Darmstadt 2008; Clemens Zimmermann; «Commune villageoise et Etat dans le contexte allemand, 1750–1850», in Laurent Brassart, Nadine Vivier, Jean-Pierre Jessenne (éd.), *Clochemerle ou république villageoise? La conduite municipale des affaires en Europe, XVIIIe–XXe siècle*, Villeneuve d'Ascq 2012, 139–153, notamment 141–150.

4 André Holenstein, «Introduction: Empowering Interactions. Looking at Statebuilding from Below», in Wim Blockmans, André Holenstein, Jon Mathieu (éd.), *Empowering Interactions. Political Cultures and the Emergence of the State in Europe, 14th–19th centuries*, Aldershot 2009, 1–31.

5 Wolfgang Reinhard a récemment insisté sur le fait que la construction de l'Etat reste par définition un phénomène *top-down:* Wolfgang Reinhard, «No Statebuilding from Below! A critical Commentary», in Blockmans/Holenstein/Mathieu (voir note 4), 299–304.

6 Richard Bonney (éd.), *Economic States and State Finance. The Origins of the Modern State in Europe, 13th to 18th Centuries*, Oxford 1995; Bonney (voir note 2); Bartolomé Yun-Casalilla, Patrick O'Brien (éd.), *The Rise of Fiscal States. A Global History, 1500–1914*, Cambridge 2012; Peter Rauscher, Andrea Serles, Thomas Winkelbauer (éd.), *Das «Blut des Staatskörpers»* (Historische Zeitschrift 56), Munich 2012. Pour la France: Nicolas Delalande, *Les batailles de l'impôt: consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Paris 2011; Antoine Follain (éd.), *L'argent des villages, comptabilités paroissiales et communales, fiscalité locale du XIIIe au XVIIIe siècle*. Actes du colloque d'Angers (30–31 octobre 1998),

Rennes 2000; Mireille Touzery, *L'invention de l'impôt sur le revenu, la taille tarifée, 1715–1789,* Paris 1994.

7 Vittorio Beonio Brocchieri, «Eserciti, armi, fortificazioni», in Umberto Eco (éd.), *L'età moderna e contemporanea,* vol. 1: *Il Conquecento. L'età del Rinascimento,* Milan 2012; Joël Cornette, *Le roi de guerre. Essai sur la souveraineté dans la France du Grand Siècle,* Paris 2000.

8 Rudolf Goldscheid, *Staatssozialismus oder Staatskapitalismus. Ein finanzsoziologischer Beitrag zur Lösung des Staatsschulden-Problems,* Vienne 1917; Rudolf Hickel (éd.), *Die Finanzkrise des Steuerstaates. Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen,* Francfort-sur-le-Main 1976.

9 Dans un article récent de Peter Rauscher, on lit: «Grundsätzlich ist wohl dem Urteil zuzustimmen, dass ‹Bauern [...] normalerweise nicht über den Horizont des Dorfes und der Grundherrschaft hinaus[blickten]›, und der Staat kaum eine Rolle im Denken der Untertanen spielte.» Peter Rauscher, «Krieg – Steuern – Religion – Recht. Staastgewalt und bäuerlicher Protest in Österreich ob und unter der Enns (16.–18. Jahrhundert)», in Peter Rauscher, Martin Scheutz (éd.) *Die Stimme der ewigen Verlierer? Aufstände, Revolten und Revolutionen in den österreichischen Ländern (ca. 1450–1815),* Munich 2013, 237–272.

10 Wolfgang Reinhard, «Elites du pouvoir, serviteurs de l'Etat, classe dirigeantes et croissance du pouvoir d'Etat», in Wolfgang Reinhard (éd.), *Les élites du pouvoir et la construction de l'Etat en Europe,* Paris 1996, 1–24; cf. aussi note 7.

11 Holenstein (voir note 4).

12 Par ex. Thomas Maissen, *Geschichte der Schweiz,* Baden 2010, 118.

13 La vision classique dans Lewis Mumford, *La cité à travers l'histoire,* Paris 1964; plus récemment par ex.: Leonardo Benevolo, *Histoire de la ville,* Marseille 1994; Guy Saupin, *Les villes en France à l'époque moderne,* Paris 2002.

14 Joël Cornette, *Histoire de la France. Absolutisme et Lumières 1652–1783,* Paris 2000, 60–62.

15 Cf. le récit anonyme publié par Yves-Marie Bercé, *Histoire des Croquants. Etude des soulèvements populaires au XVIIe siècle dans le Sud-Ouest de la France,* Genève 1974, 736 s.

16 Récemment: Angela De Benedictis, *Tumulti. Multitudini ribelli in età moderna,* Bologne 2013.

17 Une conception très explicite s'exprime dans une proclamation des *Cortes* espagnoles en 1518, à la veille de la révolte des *Comunidades*: Joseph Perez, *La révolution des «Comunidades» de Castille (1520–1521),* Bordeaux 1970, 126 s.

18 André Holenstein, *Die Huldigung der Untertanen. Rechtskultur und Herrschaftsordnung (800–1800),* Stuttgart 1991.

19 La partie principale de la déclaration rédigée par Thomas Jefferson énumère les abus commis par la couronne anglaise, comme l'avaient fait de nombreux documents issus de révoltes précédentes. Cf. la version française dans Bernard Cottret, *La Révolution américaine. La quête du bonheur,* Paris 2003, 339–341; cf. Stefan Jäggi, «Transkription des Wolhuser Bundesbriefes vom 26. Februar 1653», in Jonas Römer (éd.), *Bauern, Untertanen und Rebellen. Eine Kulturgeschichte des schweizerischen Bauernkrieges von 1653,* Zurich 2004, 66–71.

20 Edward P. Thompson, «The Moral Economy of the English Crowd in the Eighteenth Century», *Past and Present* 50/1 (1971), 76–136.

21 La conservation de ce type de système d'allocation a souvent représenté un objectif éminent des mouvements ruraux. Cf. Zimmermann (voir note 3), 144 s., 154 s.

22 Par ex. Bartolomé Yun-Casalilla, «Introduction: the rise of the fiscal state in Eurasia from a global, comparative and transnational perspective», in Yun-Casalilla/O'Brien (voir note 6), 1–35, notamment 4 s.

23 Cf. François Walter, *Histoire de la Suisse,* vol. 2: *L'Age classique (1600–1750),* Neuchâtel 2009, 92, qui voit dans cette orientation l'idéalisation d'un passé «un peu mythique».

24 Souvent explicite lors de la prestation de serment. Cf. Holenstein (voir note 18).

25 «Capitolazioni seguite tra il signor viceré e il fedelissimo popolo di Napoli», in Alessandro Giraffi, *Masaniello: rivoluzione di Napoli del 1647. Fatto storico descritto in dieci giornate,* Bruxelles 1844, 177–184.
26 Par ex.: Peter Blickle (éd.), *Resistance, Representation and Community,* Oxford 1997; Andreas Suter, *Der schweizerische Bauernkrieg von 1653. Politische Sozialgeschichte – Sozialgeschichte eines politischen Ereignisses,* Tübingen 1997.
27 Peter Blickle, *Kommunalismus. Skizzen einer gesellschaftlichen Organisation,* 2 vol., Munich 2000; récemment: Peter Blickle, «Kommunalismus und Unruhen», in Rauscher/Scheutz (voir note 9), 225–236.
28 Wolfgang Reinhard, «Moderne Staatsbildung – eine ansteckende Krankheit», in Wolfgang Reinhard (éd.) *Verstaatlichung der Welt? Europäische Staatsmodelle und aussereuropäische Machtprozesse,* Munich 1999, VII–XIV, spécialement X; cf. Holenstein (voir note 4), 3.
29 Récemment: Peter Jones, «Diversité et convergence dans l'administration villageoise en France au XVIIIe siècle», in Brassart/Vivier/Jessenne (voir note 3), 49–66; pour la France méridionale: Bernard Derouet, «Political Power, Inheritance and Kinship Relations. The Unique Features of Southern France (16th–18th centuries)», in David W. Sabean, Simon Teuscher, Jon Mathieu (éd.), *Kinship in Europe. Approaches to the Long-Term Development (1300–1900),* New York 2007, 105–124.
30 Zimmermann (voir note 3).
31 Par ex. Donald Quataert, *The Ottoman Empire 1700–1922,* Cambridge 2005, 100 s.
32 Michèle Fogel, *L'Etat dans la France moderne de la fin du XVe au milieu du XVIIIe siècle,* Paris 2000, 91–97.
33 Cf. un exemple dans Heinz Schilling «Die Konfessionalisierung im Reich. Religiöser und gesellschaftlicher Wandel in Deutschland zwischen 1555 und 1620», *Historische Zeitschrift* 246 (1988), 1–45.
34 Winfried Schulze, *Bäuerlicher Widerstand und feudale Herrschaft in der frühen Neuzeit,* Stuttgart 1980, 141.
35 Par ex. Jean Gallet, *Seigneurs et paysans en France 1600–1793,* Rennes 1999.
36 Giuseppe Galasso, *Napoli spagnola dopo Masaniello. Politica, cultura, società,* Napoli 1972.
37 David W. Sabean, Simon Teuscher, «Kinship in Europe: A new Approach to Long-Term Development», in Sabean/Teuscher/Mathieu (voir note 29), 1–32.
38 Suter (voir note 26); André Holenstein, «Der Bauernkrieg von 1653. Ursachen, Verlauf und Folgen einer gescheiterten Revolution», in Römer (voir note 19), 28–85.
39 Martin Körner, «The Swiss Confederation», in Bonney (voir note 2), 327–357.
40 Martin Körner, *Luzerner Staatsfinanzen 1415–1798. Strukturen, Wachstum, Konjunkturen,* Lucerne 1981; Stefan Altorfer-Ong, *Staatsbildung ohne Steuern. Politische Ökonomie und Staatsfinanzen im Bern des 18. Jahrhunderts,* Baden 2010.
41 Par ex.: Martin Körner, *Solidarités financières suisses au XVIe siècle,* Lausanne 1980; Urs Kälin, «Salz, Sold und Pensionen», *Der Geschichtsfreund* 149 (1996), 105–124.
42 Körner (voir note 39).
43 Ulrich Pfister, *Die Zürcher Fabriques. Protoindustrielles Wachstum vom 16. zum 18. Jahrhundert,* Zurich 1992.
44 Patrick O'Brien, *Fiscal Exceptionalism. Great Britain and its European Rivals. From Civil War to Triumph at Trafalgar and Waterloo,* London School of economics, Working Paper 65/01 (2001), http://eprints.lse.ac.uk/22369/1/WP65.pdf.
45 Ibid.
46 Patrick O'Brien, Philip A. Hunt, «England, 1485–1815», in Bonney (voir note 2), 53–100; sur le problème de l'information: Yun-Casalilla (voir note 22), 14–17.
47 O'Brien (voir note 44).
48 Ibid.; John Singleton, «The Lancashire Cotton Industry, the Royal Navy, and the British Empire, c. 1700–c. 1960», in Douglas Farnie, David Jeremy (éd.), *The Fibre that Changed the World. The Cotton Industry in International Perspective, 1600–1990s,* Oxford 2004, 57–83.

Zusammenfassung

Steuerstaat und Umverteilung von Ressourcen. Überlegungen zu europäischen Erfahrungen der Frühen Neuzeit

Der Begriff «Umverteilung» setzt eine vorangehende Verteilung von Ressourcen voraus, deren Mechanismen jedoch meistens im Dunkeln bleiben. Im gängigen Gebrauch wird die Umverteilung einseitig mit dem Staat in Verbindung gesetzt. Die öffentliche Hand soll demnach durch gezielte Interventionen übermässige Ungleichheiten korrigieren.

Diese Sichtweise verbirgt jedoch die Tatsache, dass die Ausübung jeder politischen und sozialen Macht mit einer gewissen Umverteilung von Ressourcen und Kompetenzen verbunden ist, und dass zahlreiche soziale Akteure am Umverteilungskampf – mit mehr oder weniger Erfolg – beteiligt sind.

Das Aufkommen des modernen Staates in der Frühen Neuzeit ist in der politischen Historiographie breit diskutiert worden. Diese Debatte bietet in meinem Beitrag eine willkommene Gelegenheit, um über die mit dem Aufbau mächtiger Steuerapparate verknüpfte Umverteilung von Ressourcen und Kompetenzen nachzudenken. So können die Ergebnisse des Umverteilungskampfes auch die divergierenden Ausprägungen verschiedener moderner Staaten erhellen und deren spezifischen Entwicklungspfade erklären, wie zum Beispiel denjenigen der Schweiz.

(Übersetzung des Autors)