

En 1798, l'Etat est confronté à la banqueroute. Ramel, le ministre des finances, prend une mesure qui perdurera jusqu'en 1926 : l'impôt sur les portes et les fenêtres

## Quand l'Etat taxait le soleil

**R**etrouvons-nous il y a un siècle, au printemps 1914. Les Français sont appelés aux urnes pour renouveler la Chambre des députés. Principal enjeu de ces élections : l'impôt sur le revenu. Il constitue l'élément central du programme de la gauche, qui va sortir victorieuse du scrutin et engager immédiatement la procédure d'adoption de ce nouvel impôt. Parmi ses arguments, il y a la disparition concomitante de l'impôt sur les portes et les fenêtres, un des impôts les plus célèbres et les plus controversés de l'histoire.

Les spécialistes de la fiscalité identifient diverses formes d'impôts. Parmi les typologies possibles, il y a la distinction entre impôts déclaratifs et impôts indiciaires. Sont déclaratifs les impôts où, pour déterminer l'assiette, l'administration demande aux assujettis ce qu'ils gagnent ou ce qu'ils possèdent. L'impôt sur le revenu moderne est un impôt déclaratif. Ces impôts ont le mérite de coller à la réalité économique des contribuables. Leur faiblesse est la tendance de ces derniers à minorer leur fortune ou leur revenu.

Les impôts indiciaires, eux, sont calculés à partir d'indices plus ou moins liés à la richesse des contribuables, mais ayant l'avantage d'être simples et incontestables. La forme la plus rudimentaire de l'impôt indiciaire est la capitation : l'indice que l'on peut payer est que l'on est en vie... Sa forme historique la plus souvent évoquée est l'impôt sur les portes et les fenêtres.

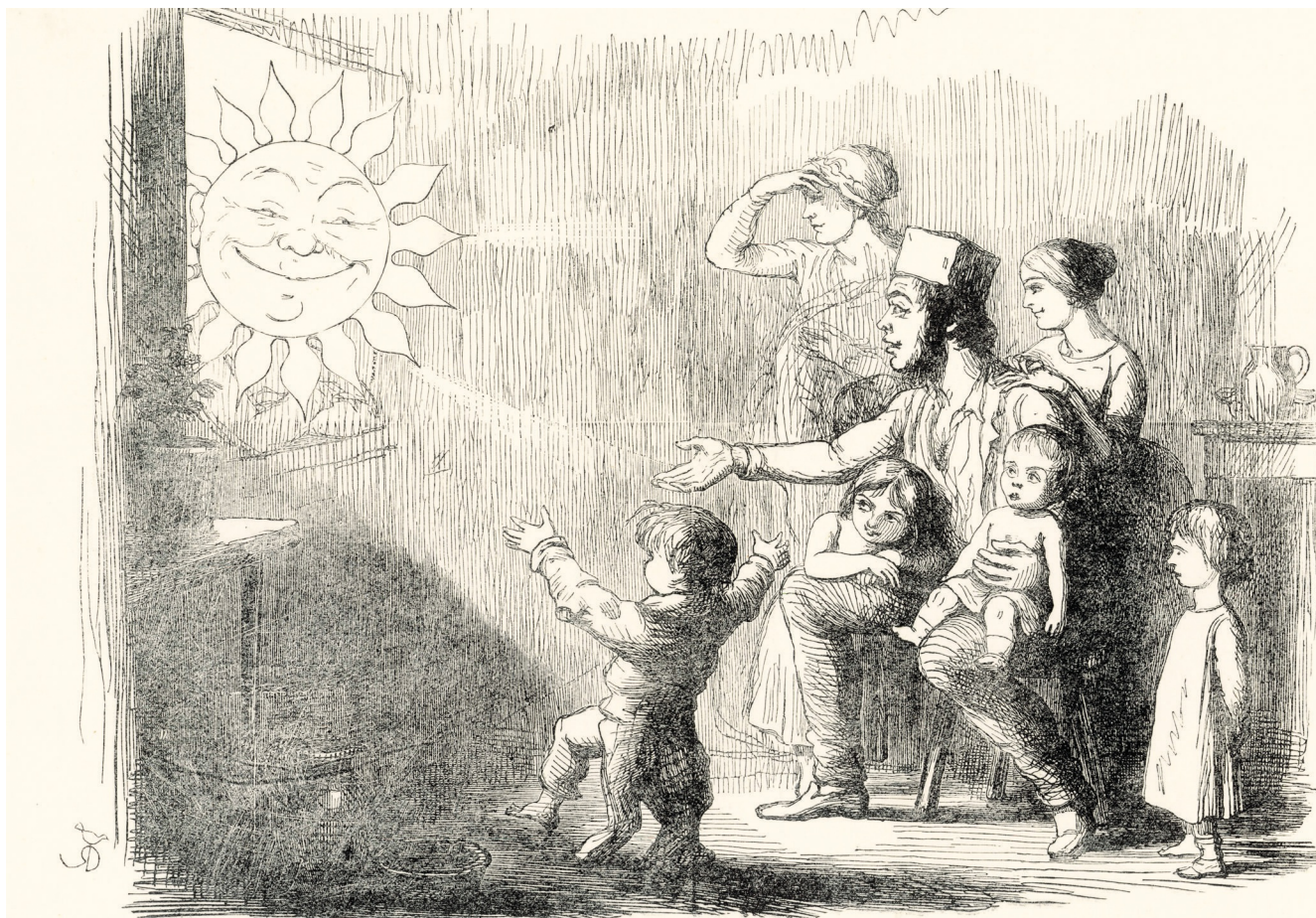
Tout commence pour lui avec la Révolution française. Les Etats généraux sont convoqués en mai 1789 afin de remettre à plat la fiscalité. S'étant proclamés constituants, leurs membres suppriment les impôts en juin 1789 pour les remplacer par des « contributions », cette désignation symbolisant l'acceptation naturelle et voulue par la population des nouveaux prélèvements.

La structure de ces contributions s'inspire des travaux des économistes de référence de l'époque que sont les physiocrates. Ceux-ci défendent le principe d'une fiscalité sur le patrimoine, essentiellement le patrimoine foncier. Leur idée est que l'impôt doit pousser les propriétaires à valoriser leurs biens. Selon eux, la propriété est un droit, mais un droit qui implique des devoirs. Et un moyen d'incitation à la réalisation de ces devoirs est l'impôt.

Avec ce défaut que l'impôt foncier frappe surtout les campagnes. Pour toucher la propriété urbaine, il faut élargir l'assiette de référence aux habitations. On peut dès lors concevoir un impôt déclaratif où l'on demanderait aux propriétaires combien vaut leur maison (c'est la logique de notre impôt de solidarité sur la fortune). On peut chercher des caractéristiques donnant une idée de la taille de la maison, celles-ci servant à établir une estimation acceptable de sa valeur.

Emportés par la tourmente révolutionnaire, les dirigeants du pays laissent en plan le débat qui refait surface sous le Directoire. En 1798, Dominique Ramel (1760-1829), le ministre des finances, crée un impôt indiciaire sur la propriété immobilière. Il retient comme indice le nombre de portes et de fenêtres.

Ramel est un de ces personnages en apparence secondaires de la Révolution qui ont joué un rôle déterminant. En 1789, il est élu député du tiers état par Carcassonne. Comme il y a un autre Ramel à l'Assemblée, on l'appelle Ramel de Nogaret. C'est sous ce nom qu'il revient à la Convention en député de l'Aude.



A VISION OF THE REPEAL OF THE WINDOW-TAX.

**Le journal satirique britannique « Punch » publie un dessin en 1850 sur l'abrogation de l'impôt sur les fenêtres, effective l'année suivante.**

MARY EVANS/RUE DES ARCHIVES

**CETTE CONTRIBUTION EXIGÉE PAR L'ÉTAT ÉTAIT FACILE À CALCULER ET À PERCEVOIR**

En février 1796, il devient ministre des finances, poste qu'il occupe jusqu'en juillet 1799. Sa première tâche est d'arrêter l'inflation. Commencée en décembre 1789, l'émission d'assignats est devenue le moyen quasi exclusif de financement de l'Etat. L'inflation qui en découle est délirante. Ramel met un terme à leur émission.

Puis, après le coup d'Etat du 18 fructidor an V (septembre 1797), il annule deux tiers de la dette de l'Etat. Il accompagne cette banqueroute d'un plan d'austérité. En fait, ce plan ne sera pas vraiment appliqué, et il n'en subsistera in fine que la création en novembre 1798 de l'impôt sur les portes et les fenêtres. Celui-ci a une double légitimité. En cette fin de Révolution où la Rome antique est sans cesse invoquée, Ramel se réfère à l'*ostiarium*. Il s'agit d'un impôt créé sous Jules César portant sur la taille des portes et le nombre de colonnes des façades – les portes et les colonnes

étant considérées comme des marques de luxe.

Ramel évoque aussi la tradition britannique qui créa à la fin du XVII<sup>e</sup> siècle un impôt sur les fenêtres. Le nouvel impôt a surtout les avantages traditionnels d'un impôt indiciaire : il est facile à calculer et à percevoir ; il est prévisible pour le contribuable et pour le fisc. Toutefois, les dirigeants, doutant de sa pertinence, lui redonnent au départ le nom ancien d'« impôt » et non pas de contribution, et le présentent comme provisoire.

**P**ourtant, il va perdurer et prospérer. Il se répand au gré des victoires de Napoléon I<sup>er</sup>. Et en 1815, malgré la défaite française, il reste la base des fiscalités des Etats qui renaissent sur les décombres de l'Empire. Ses ennemis mettent en avant le sort pathétique des familles suffoquant dans l'air vicié des maisons sans fenêtres. Le rachitisme, dont

l'origine est le manque de soleil, reçoit d'ailleurs dans les années 1820 le nom de « mal anglais » à la suite d'une hausse de l'impôt sur les fenêtres, décidée à Londres. Les architectes ajoutent à cette dénonciation l'accusation de défigurer les façades. En particulier, comme les fenêtres à meneaux comptent pour quatre fenêtres, celles-ci sont systématiquement détruites.

Les Pays-Bas essaient de contourner ces critiques et, libérés de la domination française, lui substituent un impôt sur les cheminées facile à calculer : l'agent impérial français qui comptait depuis la rue les portes et les fenêtres se reconvertit en agent du fisc royal néerlandais comptant avec tout autant de facilité les cheminées sur les toits.

La réduction de leur nombre, chez ceux qui veulent réduire leur ardoise fiscale, a pour conséquence de limiter le chauffage, c'est-à-dire de limiter la consommation de bois et de préserver la forêt : la défense

de l'environnement, déjà très à la mode à l'époque romantique, garantit la survie de cet avatar d'impôt indiciaire sur l'immobilier.

Il n'empêche que les impôts sur les portes ou sur les fenêtres suscitent une forte hostilité. Le Royaume-Uni supprime le sien en 1851.

En France, dès les débuts de la III<sup>e</sup> République, sa disparition est à l'ordre du jour. L'Espagne le supprime en 1910, la France est le dernier pays à le percevoir. Après 1914, il ne subsiste plus que comme impôt local. En 1926, le Cartel des gauches met un terme à son existence. Pourtant, certains ont considéré récemment encore que des pays en mal de rentrées fiscales comme la Grèce pourraient revenir pour quelque temps à l'héritage de Ramel, sans attendre pour autant la banqueroute... ■

JEAN-MARC DANIEL

Jean-Marc Daniel est professeur à l'ESCP-Europe.

## Dans les archives du « Monde » | La dernière de 1797

*Le 30 septembre 1797, le rapporteur de la Commission des finances annonce à l'Assemblée nationale la mesure la banqueroute de l'Etat. Plus des deux tiers de la dette publique ont été rayés d'un trait de plume. Cet événement est resté dans l'Histoire sous le nom de « banqueroute des deux tiers ».*

### LA BANQUEROUTE DES DEUX TIERS

« Sous la monarchie, on gérait les finances publiques sans se soucier du lendemain. Aucun budget n'était défini à l'avance et les intérêts de la dette étaient réglés selon le bon vouloir du roi. « Une partie de l'opinion pensait encore que le roi n'était pas juridiquement tenu des dettes de son prédécesseur », écrit bien plus tard le professeur Villers. C'est dire aussi à quel point les finances publiques, en déficit chronique, se confondaient avec celles du monarque.

Côté recettes, une alternative s'offrait au roi : il pouvait emprunter auprès des rentiers ou aug-

menter les impôts. Or, en 1789, Louis XVI ne pouvait s'endetter davantage puisque la moitié des recettes de l'Etat était déjà absorbée par les intérêts de la dette. Il avait en effet fallu financer la guerre de Sept Ans contre les Anglais, puis le soutien apporté aux Américains lors de la guerre d'Indépendance, de 1775 à 1783. Pour regarnir la cassette royale, il restait les impôts. Mais trois années de crise agricole s'étaient succédé à partir de l'hiver 1786-1787 et toute hausse de la pression fiscale était désormais insupportable.

La première mesure réclamée par le peuple dans les cahiers de doléances de 1789 ne concerne d'ailleurs pas la liberté ni la fraternité mais... la baisse des impôts. Les préoccupations économiques l'emportent dans un premier temps sur les idéaux philosophiques et politiques.

Malheureusement, les vœux populaires ne vont guère être exaucés car l'instabilité politique empêche les réformes de voir le

jour. Le marasme économique est là, et les conflits armés continuent. Les têtes des fermiers généraux (chargés de collecter l'impôt sous l'Ancien Régime) tombent plus facilement dans les paniers d'osier que les impôts dans les caisses vides de l'Etat. Sur les 300 millions de livres que devait rapporter l'impôt foncier en 1791, on arrive à ne collecter que 142 257 livres (soit 0,05%).

La crise financière se double d'une crise monétaire. Faute d'argent, on a créé en 1790 les assignats, monnaie papier fondée sur les biens confisqués à la noblesse et au clergé. C'est ainsi qu'est née la désormais célèbre planche à billets qui provoque la hausse des prix. Symbole d'inefficacité et de tour de passe-passe monétaire, la planche à billets est brûlée en public sur la place Vendôme, le 19 février 1796. Les intrigues de pouvoir continuent, et le Directoire s'impose à la tête de l'Etat le 4 septembre 1797.

Les nouveaux arrivants agissent promptement. Ils proclament, le 30 septembre, la banqueroute des

deux tiers. Par cette décision, l'Etat ne reconnaît plus qu'un tiers de ses dettes. Dans la foulée, on annule toutes les créances sur l'Etat que possédaient les émigrés (les nobles qui avaient fui la Révolution). La banqueroute des deux tiers est en fait celle des trois quarts, puisque quelque 77% de la dette publique ont été effacés.

Quand une entreprise fait faillite, ses créanciers en sont pour leurs frais. Si c'est l'Etat qui est en cessation de paiement, les conséquences sont analogues pour les prêteurs. Au moins dans un premier temps, puisque l'Etat ne peut fermer ses portes et mettre la clef sous le paillason ! Les créanciers peuvent donc utiliser un huissier de choc : l'armée. En 1815, après Waterloo, les puissances coalisées considèrent ainsi le remboursement des dettes accumulées depuis l'Ancien Régime comme un préalable à leur départ du sol français. ■

LAURENT FLÉCHAIRE  
ET JACQUES-MARIE VASLIN

« Le Monde »  
du 30 septembre 1997 (extraits)