

## GUERRE, IMPÔTS ET RÉSISTANCE FISCALE AUX ETATS-UNIS À TRAVERS LES PÉTITIONS ENVOYÉES AU CONGRÈS (1812-1865)

Romain Huret

Université Lyon II, Mascipo, Paris

*ABSTRACT: Between 1812 and 1865, a period of territorial expansion and economic growth, fiscal debates became more prominent in the United States. More and more citizens and politicians question the fiscal consensus adopted by the Founding Fathers. The fiscal system was based upon tariffs. Nevertheless, the periods of war (War of 1812, Mexican War and Civil War) pushed politicians and bureaucrats to push for direct taxes. This call for tax reform sparked resistance in the country. Based upon petitions sent to Congressmen, this article analyzes the resistance of citizens and professional organizations. It demonstrates that fiscal resistance was mainly constructed and has nothing to do with an American DNA as many historians contend. This capture of the fiscal debate by interest-groups demonstrates the limits of the American democracy of the antebellum period and the Civil War.*

Au printemps de l'année 1862, alors que les troupes nordistes et sudistes s'affrontent, 119 citoyens du comté de Pike dans l'Ohio signent une pétition pour dénoncer le système fiscal instauré par le gouvernement fédéral pour faire face à l'augmentation des dépenses dans le cadre du conflit en cours. Remarquable par son long exposé des griefs, le texte se distingue du style sobre et codifié des pétitions:

Petition to the Senate of the United States,

We the undersigned, most respectfully petition your Honorable body, so to amend the tax law, as it passed the House of Representatives, that the tax necessary to be raised for war and general Government purposes shall be apportioned according to the population among the several States; that the tax shall have an equal and uniform bearing on all citizens and classes; that it will be a direct tax laid on the wealth of the country, on all kinds of property, real and personal including money and credits. The tax should be sufficient to secure the prompt payment of the interest in our public debt, which would secure the credit of the country. In addition to this direct tax on property, we suggest the propriety of laying an income tax to gradually pay our public debt. This would reach persons having little or no property, and having large income in the way of salary etc. The confiscation of the property of all persons in open rebellion against the United States is also suggested. It would largely contribute to liquidate our public debt. The levying and collection of this tax should be left to the States. We are willing to pay any tax that may be necessary to sustain the Government, provided it is just and

equal and uniform, but do remonstrate against the tax law passed by the House of Representatives for the following reasons:

1. It violates the broad principle of equal rights and justice to all men, special privileges to none. Every special privilege is wrong.
2. It has no uniform or equal bearing. It taxes some manufactured articles 100 percent, some 25 per cent, some 3 per cent, some still less and some not at all.
3. It is a specific tax laid principally on the industry of the country.
4. It exempts almost altogether the real estate owner and moneyed man.
5. The tax being large on the industrial and laboring classes, it will consequently follow that the industrial taxes and laboring classes will be impoverished and the foundation for a land and moneyed aristocracy will be laid, similar to that of England, where the middle classes have almost entirely disappeared. The rich, the moneyed men will monopolize the industrial business; the small and now independent mechanics and trade men will be ruined and finally become the white slaves of the large manufacturers?
6. It will lay the foundation for another rebellion, because the enslavement of our intelligent laboring classes will not be an easy task.
7. The consumer pays the indirect tax. The poor laboring man has to pay as much as the rich nabob, because he eats, drinks and wears as much, or more as the millionaire.
8. It creates the necessity of at least 30,000 new officers, who will eat up at least half of the money that is collected, and if a revenue of \$100,000,000 is required, you will have to take \$200,000,000 from the people's brackets.
9. -
10. It will inaugurate a grand system of bribery, and it will demoralize the people generally in offering such grand inducements to fraud.
11. It violates Article 4 to the amendments to the Constitution of the U.S. The rights of the people to secure in their persons houses, papers and effects against unreasonable searches, seizures etc
12. If this tax is once introduced we never, will get rid of it, as the land and moneyed aristocracy, and 30.000 office holders are interested in its continuance. Europe gives us a sorrowful example, its people having struggled for centuries for its abolishment without success.
13. It will stop emigration from Europe here. Thousands, yes, hundreds of thousands having left that country on account of the oppressive indirect taxes there, and selected this country on account of its freedom of trade; its freedom from indirect, internal taxes such as license, excise stamps, impost and other taxes as their home. The honest and industrial German and Irishman will not emigrate to this country if he finds the same opposition here under which he has suffered in Fatherland.
14. We should not do anything to discourage emigration, particularly at this time, when we want industrious men to fill up the vacuum caused by this war in the border States as they have become desolated and depopulated, they would help us to pay this war tax.
15. Many classes of mechanical and manufacturing business will be entirely ruined, and consequently yield no revenue, as the tax will raise the price of manufactured goods, whereby Europe with its low price of labor, will be enabled to undersell us and drive us out of business.<sup>1</sup>

1. Petition, Citizens of Waverly County, OH, 5 Mars 1862, Tray HR 37A-G20.8 (Dec. 4, 1861 to Jan. 22, 1863), National Archives, Record Group 233 [NA RG 233 désormais].

Se considérant comme de bons contribuables, les citoyens déplorent l'inégale répartition de la fiscalité. Emprunte d'une rhétorique émotive, la pétition évoque une autre «rébellion» en gestation et revendique par son geste la défense des idéaux fondateurs de la nation américaine.<sup>2</sup> La rhétorique exceptionnaliste dit bien les craintes d'un tarissement des flux migratoires vers les Etats-Unis, considérés comme un lieu de promotion sociale pour les masses en provenance d'Europe. Plus encore, les modalités du prélèvement de l'impôt, et notamment les droits d'accise, sont perçues comme injustes. De manière intéressante, la pétition critique aussi bien la hiérarchie fiscale verticale (dénonciation de la bureaucratie, rôle accru des Etats) que les solidarités horizontales entre les contribuables. Le refus de l'impôt apparaît moins comme un réflexe «naturel» d'un peuple américain hostile à toute forme de prélèvement que comme un instrument de négociation démocratique entre les citoyens et l'Etat fédéral. Si les pétitions contre l'impôt sont limitées au regard d'autres grands moments pétitionnaires de l'Amérique du 19<sup>ème</sup> siècle, elles reflètent néanmoins en creux les conditions même du consentement à l'impôt.<sup>3</sup> L'établissement d'un rapport de confiance entre l'Etat et les citoyens est un processus complexe, obéissant à des formes démocratiques de négociation, indéniablement plus importantes que les seules révoltes, souvent marginales pour la période contemporaine.

La chronologie choisie nous invite à réfléchir à la croissance de l'Etat fiscal en liaison avec des besoins financiers liés à des dépenses militaires (guerre de 1812-1815 contre l'Angleterre, guerre contre le Mexique en 1846-1848 et enfin la Guerre de Sécession). Les historiens américains attentifs à la période ont détaillé les débats entourant la naissance et les premiers temps de la fiscalité fédérale. Dans sa synthèse sur la construction de l'ordre fiscal aux Etats-Unis, W. Elliot Brownlee estime que le consentement à l'impôt était fort au cours de la période en raison principalement de la faiblesse de l'impôt prélevé et du caractère indirect de la ponction fiscale.<sup>4</sup> En 1865, le nombre d'Américains payant l'impôt sur le revenu est compris entre 10% et 15% de la population. Ce relatif consentement à l'impôt représente la force du système démocratique américain, capable de prendre en considération les sentiments antifiscaux de sa population tout en trouvant les moyens nécessaires au financement d'un Etat moderne. Se focalisant sur les seules élites américaines, et les débats intellectuels, les résistances sont souvent minorées dans ce récit de la fiscalité américaine. A la fin de la Guerre de Sécession, il estime que le conflit a rendu possible le consentement nécessaire à tout prélèvement:

2. Sur cette rhétorique émotive, voir Jean Nicolas, *La rébellion française 1661-1789*, Paris, Le Seuil, 2003.

3. Stephen Higginson, «A Short History of the Right to Petition Government for the Redress of Grievances», *The Yale Law Journal*, vol. 96, n° 1, Nov., 1986, p. 142-166; Paul Pickering, «And Your petitioners and C.». Chartist petitioning in popular politics, 1838-1848», *English Historical Review*, 116, 466, 2001, p. 368-388; François Jarrige, «Une "barricade de papiers": le pétitionnement contre la restriction du suffrage universel masculin en mai 1850», *Revue d'histoire du XIX<sup>e</sup> siècle*, 29, 2004 (<http://rb19.revues.org/index698.html>); Daniel Carpenter, «The Petition as a Recruitment Device: Evidence from the Abolitionists' Congressional Campaign», November 2003, Unpublished Paper.

4. W. Elliot Brownlee, *Federal Taxation in America. A Short History*, Washington, Woodrow Wilson Center Press, 2004.

Despite the dramatic break with the modest liberal state of the past, Republican leaders did not face significant resistance to the huge new taxes or need to rely on coercion for their collection. The Republicans were able to persuade the American public to accept the massive broadening of the fiscal foundation of the federal government. Taxpaying became a way for Americans to demonstrate their loyalty to the Union government and to the American nation.<sup>5</sup>

Beaucoup plus critique, Robin Einhorn dans son ouvrage, *American Taxation, American Slavery*<sup>6</sup> pense pour sa part que le consentement est le produit d'un scandale démocratique: le système fiscal élaboré au cours de la Révolution constitue un compromis honteux car fondé sur l'institution esclavagiste. Avec virulence, Einhorn dénonce la rhétorique antifiscale glorifiant la liberté du citoyen, tout en maintenant dans la servitude la population afro-américaine dans le Sud. Contrairement à ce que pense Brownlee, la Guerre de Sécession ne mettra pas un terme à cette rhétorique libertarienne dont les juges de la Cour suprême s'inspireront en 1894 pour affirmer le caractère non-constitutionnel de l'impôt sur le revenu.<sup>7</sup>

Si les conclusions opposent ces deux lectures, des postures méthodologiques similaires les rapprochent. La fiscalité est systématiquement envisagée dans un rapport vertical opposant l'Etat, vaste masse anonyme, aux citoyens américains. La construction de l'impôt est envisagée par en haut, les citoyens n'apparaissant qu'en toile de fond dans le cadre de révoltes suscitant l'inquiétude parmi les élites. Notre étude montre à l'inverse la lente démocratisation du débat fiscal entre 1812 et 1865 avec l'intégration de citoyens dont nous essaierons de définir les statuts sociaux. De façon décisive, les pétitions nous permettent de plonger au cœur même du processus de consentement à l'impôt.<sup>8</sup> Même si elles sont très codifiées, elles révèlent le regard et les jugements que portent les contribuables sur l'impôt et sur la manière de les collecter. Comme nous allons le démontrer, ces pétitions ont également une fonction de régulation dans le sens où leur examen permet aux élus du Congrès de corriger certains des dysfonctionnements qui risqueraient de provoquer la méfiance des contribuables vis-à-vis de l'institution. En rappelant à quelles conditions ils sont prêts à consentir à l'impôt, les contribuables obligent les élus à tenir compte de leurs observations et à s'interroger sur le bien-fondé de leurs pratiques.

5. *Ibid.*, p. 31.

6. Robin Einhorn, *American Taxation, American Slavery*, Princeton, Princeton University Press, 2008.

7. Richard Joseph, *The Origins of the American Income Tax: The Revenue Act of 1894 and Its Aftermath*, Syracuse, Syracuse University Press, 2004.

8. Sur cette notion de consentement à l'impôt, voir Martin Daunton, *Trusting Leviathan. The Politics of Taxation in Britain 1799-1914*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001; Nicolas Delalande, «Le consentement à l'impôt en France 1860-1939», *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, Avril-juin 2009, vol. 56, n° 2, p. 135-163; Alexis Spire, «L'inégalité devant l'impôt dans la France des Trente Glorieuses», *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, Avril-juin 2009, vol. 56, n° 2, p. 164-187; sur l'utilisation des pétitions comme élément d'une histoire sociale des liens entre les pouvoirs et les citoyens, voir Lex Heerma van Voss, ed., *Petitions in Social History*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, p. 1-10.

### Une fiscalité de moins en moins invisible (1812-1865)

Dans la Jeune République américaine, l'Etat demeure fortement invisible pour une grande majorité de la population comme l'historien Brian Balogh l'a rappelé récemment.<sup>9</sup> Les débats, souvent passionnés et très conflictuels, entre fédéralistes et anti-fédéralistes au cours des années 1780-1790, ont facilité la mise en œuvre d'un gouvernement fédéral dont les modes d'intervention demeurent discrets et n'empiètent peu ou pas sur les prérogatives des Etats.<sup>10</sup> L'ordre fiscal ne déroge pas à la règle dans les premiers temps de la jeune nation. Le consentement à l'impôt fédéral fut lent et laborieux et suscita des conflits non seulement chez les élites politiques, mais également dans la société civile. La Constitution laisse une marge de manœuvre à l'Etat, même si les Etats conservent d'importantes prérogatives fiscales.<sup>11</sup> A l'échelle fédérale, dans le cadre de la section 8 de l'article I, le Congrès a le pouvoir de prélever l'impôt («to lay and collect taxes, duties, imposts and excises»). La section suivante de la loi limite le pouvoir fiscal en matière d'imposition directe: «no capitation, or other direct tax shall be laid, unless in proportion to the census». En 1796, l'arrêt de la Cour suprême *Hylton v. U.S.* (1796) restreint plus encore l'application du prélèvement direct. Très rapidement, un consensus fiscal conduit les dirigeants de la nation à avoir principalement recours aux droits de douane pour augmenter les recettes. Les tentatives pour augmenter les droits d'accise (*excises*) et les impôts directs à partir de 1798 ont provoqué des mobilisations collectives particulièrement violentes: la *Whiskey Rebellion* de 1794<sup>12</sup> ou les troubles antifiscaux conduits par John Fries<sup>13</sup> et John Shays.<sup>14</sup> Au-delà de ces émeutes fiscales, le prélèvement des droits d'accise demeure difficile dans la pratique. Dans le Kentucky, les citoyens refusent de les payer et les autorités refusent de poursuivre ceux qui ne les acquittent pas.<sup>15</sup> Ces formes multiples de résistance conduisent les gouvernants, notamment parmi les Fédéralistes, à recourir principalement aux impôts indirects. Les droits de douanes apparaissent particulièrement efficaces d'un point de vue politique car ils ne nécessitent pas le recours à une bureaucratie fédérale (des agents de douane prélèvent l'argent) et ils sont acquittés par une minorité de citoyens, pour des raisons professionnelles. La révolution jeffersonienne de 1800 stabilise cet ordre fiscal limité puisque 90% des revenus

9. Brian Balogh, *A Government Out of Sight. The Mystery of National Authority in Nineteenth-Century America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

10. Max Edling, *A Revolution in Favor of Government. Origins of the U.S. Constitution and the Making of the American State*, New York, Oxford University Press, 2003, p. 163-174; sur les débats constitutionnels et les alternatives proposées, voir les analyses stimulantes de Robin Einhorn, *op. cit.*, p. 117-156.

11. Elliot W. Brownlee, *op. cit.*, p. 13-30.

12. Thomas Slaughter, *The Whiskey Rebellion: Frontier Epilogue to the American Revolution*, New York, Oxford University Press, 1986.

13. Paul Newman, *Fries's Rebellion. The Enduring Struggle for the American Revolution*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2004.

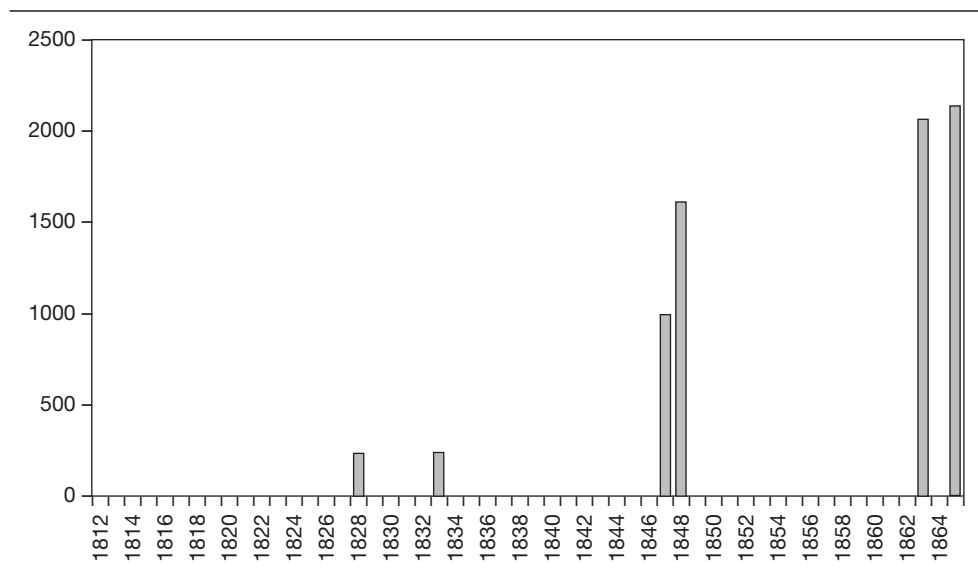
14. Leonard Richard, *Shays's Rebellion: The American Revolution's Final Battle*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2002.

15. Mary Bonsteel Tachau, *Federal Courts in the Early Republic: Kentucky, 1789-1816*, Princeton, Princeton University Press, 1978, p. 99-100.

du gouvernement fédéral proviennent des droits de douane. Lors de sa deuxième adresse inaugurale, Thomas Jefferson demande avec fierté à ses concitoyens: «What farmer, what mechanic, what laborer ever sees a taxgatherer of the United States ?»<sup>16</sup>

Cette règle fiscale connaît quelques exceptions dans l'histoire de la jeune nation. A quatre reprises (1798, 1813, 1815, 1861), le gouvernement fédéral instaure une fiscalité directe pour faire face aux besoins financiers de conflit.<sup>17</sup> L'impôt est prélevé en accord avec les Etats, qui en échange de leur coopération, obtiennent un rabais sur la somme totale prélevé. En 1813 et 1815, l'impôt direct vise les propriétaires terrien; en 1861, un impôt (modeste) sur le revenu et un impôt sur la propriété foncière. Pendant la guerre, les droits d'accise deviennent également plus importants comme dans le cas de la Guerre contre le Mexique. Cette visibilité plus grande de l'impôt, et son corollaire, le développement de l'Etat fiscal, entraînent l'apparition de refus public de l'impôt. Comme le montre le tableau n° 1, la chronologie des refus coïncide avec les phases de croissance de l'Etat, la seule exception étant l'opposition sectionnelle autour des droits de douane qui débute en 1828 avec «la crise de la nullification».<sup>18</sup> De façon similaire, ces données révèlent la faiblesse de l'ensemble pétitionnaire au regard d'autres moments pétitionnaires.

TABLEAU 1. Nombre de pétitionnaires contre les impôts fédéraux aux Etats-Unis (1812-1865)<sup>19</sup>



16. Cité dans Brian Balogh, *op. cit.*, p. 113.

17. Charles F. Dunbar, «The Direct Tax of 1861», *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 3, No. 4, Jul., 1889, pp. 436-461.

18. Sur la crise de la nullification, voir David Ericson, «The Nullification Crisis, American Republicanism, and the Force Bill Debate», *Journal of Southern History*, vol. 61, n° 2, May 1995, p. 249-270.

19. Les données de tous les diagrammes ont été établies sur la base du dépouillement des pétitions envoyées à la Commission des Voies et Moyens (*Ways and Means Committee*) du Congrès entre 1812 et 1865, Natio-

### Discours de justification, nature de l'opposition

Ces pétitions révèlent tout d'abord le regard et les jugements que portent les contribuables sur l'impôt et la manière de le collecter. Le plus souvent, les pétitionnaires ne mettent pas en cause le principe de l'imposition, mais en refusent les modalités d'application. Le paiement de l'impôt est tout d'abord perçu comme un élément de définition de la citoyenneté, en particulier au cours des phases du conflit. Le 22 décembre 1862, une lettre arrive au Congrès signé par J.P. & P.H.B Darmdsons, vivant à Hartford dans le Connecticut. Emouvante, le document demande une faveur aux élus: l'autoriser à payer l'impôt car étant de sang mêlé (*mixed blood*) il ne peut le faire. Or, explique-t-il, il souhaite soutenir l'effort de guerre du Nord.<sup>20</sup> Dans un monde où la liberté n'est pas accordée à l'ensemble des citoyens, le paiement de l'impôt permet de se définir comme citoyen. Sans surprise, toutes les pétitions sont signées par des hommes. Dans le préambule de la pétition, l'appellation de «citoyens» (*citizens*) est celle qui revient le plus puisqu'elle conditionne le recours à l'outil pétitionnaire, garanti par la Constitution. Même contestataire, le contribuable se différencie de l'esclave; seul l'impôt injuste peut le rendre esclavage (*enslaved*) ou le transformer en esclaves blancs. La fiscalité est un attribut de la civilisation; l'impôt injuste met en danger les principes mêmes de cette civilisation comme l'estiment les producteurs de bière de Cincinnatti:

We, as Christians consider the tax Law, imposing on us so many oaths for so ordinary causes, as an abuse against our religious feelings, which for the sake of religion and morality should be amended to the relief of our conscience.<sup>21</sup>

Ces droits constitutionnels sont évoqués dans la plupart des pétitions pour rappeler le droit à refuser l'impôt. Les pétitions évoquent toutes une justice fiscale passée, renvoyant à des concepts philosophiques abstraits tirés de la Constitution. Le citoyen, hostile à la hausse des impôts, se présente toujours comme un bon contribuable, parfaitement informé de ses droits constitutionnels:

It is not desired by your memorialists to escape any just share of the national taxation; on the contrary, with alacrity and good will, will they share their just proportion of the burdens of the Government; all they ask is to have the taxes levied equitably upon capital and labor alike; upon all the properties and industries of the country –that it it (sic) may be just to all and oppressive to none. And they are well aware that Congress would not discriminate against the great indus-

nal Archives, Record Group 233, Petitions and Memorials, Ways and Means Committee. La série est néanmoins incomplète pour la période 1812-1815 en raison de l'incendie qui ravagea une partie des documents au Congrès. L'absence de pétitions dans les archives ne signifie pas leur inexistence. A ce stade de notre enquête, nous proposons donc une hypothèse transitoire, susceptible d'être modifiée par la découverte de nouvelles pétitions.

20. Tray HR 37A-G20.8 (Dec. 4, 1861 to Jan. 22, 1863), NA, RG 233.

21. Petition from citizens and Brewers of Cincinnatti, December 8th, 1862, Tray HR 37A-G20.8 (Dec. 4, 1861 to Jan. 22, 1863), NA, RG 233.

trial and producing classes of the country, heaping upon them burdens too heavy to be borne, while other classes escape with barely nominal taxation. It is the purpose of your memorialists to show that such inequalities and discriminations do exist under the present tax law, and pray for such changes in the law as justice and necessity, in your wisdom, shall demand.(...),<sup>22</sup>

Comme l'a rappelé avec pertinence Robin Einhorn, les nouveaux Etats de l'Ouest s'inspirent des principes de ceux du Sud pour limiter les prélèvements fiscaux par le biais de clauses d'uniformité (*uniformity clause*) inscrites dans le droit des Etats: entre 1820 et 1851, de virulents débats ont eu lieu dans les Etats au sujet de l'ajout de cette clause.<sup>23</sup> L'importance de l'Etat de l'Ohio dans le dispositif pétitionnaire pendant la Guerre de Sécession s'explique en partie par les fortes tensions internes liées à la nature même de l'engagement et à l'apparition de résistances internes dans la lutte contre le Sud, ainsi que par des conflits liés à la taxation de l'alcool.<sup>24</sup>

De façon intéressante, et contrairement à beaucoup d'affirmations fondées sur une lecture essentialiste, ce sont les inégalités horizontales qui sont remises en cause; la critique verticale et systématique de l'Etat fiscal est rare. Les citoyens de la ville de Milwaukee dans le Wisconsin déplorent ainsi l'inégale répartition de l'impôt entre les Etats du nord-est et ceux situés à l'Ouest:

Your memorialists, therefore, respectfully submit to our Government of which we have heretofore and nor rely for protection, that the apportionment made for direct taxation is made upon an unfair and unequal basis –inequitable in principle, and unjust in its operation. Your memorialists see with the deepest regret that yet a further burden, beyond the enormous expenses of the war, will necessarily be imposed upon their already over-loaded shoulders by the abolition of slavery in the District of Columbia, and that strenuous efforts are being made in Congress, under the recommendation of the President, to adopt a system for the abolition of slavery in the border States upon what is called a remunerating basis by the Federal Government.<sup>25</sup>

Dans les rares cas où l'Etat fiscal, réel ou envisagé, est critiqué, les pétitions sont particulièrement virulentes et déplorent par avance la corruption de l'institution et sa grande inefficacité comme le démontre la pétition présentée dans l'introduction évoquant la mise en œuvre d'un système généralisé de corruption et, pire encore, un coût de prélèvement supérieur à l'impôt lui-même.<sup>26</sup> Cependant, au regard des multiples scandales

22. Petition from citizens of Milwaukee, March 16<sup>th</sup> 1863, HR 37 A – G20. 8 (Jan. 26, 1863 to Mar. 11, 1863, & Undated).

23. Robin Einhorn, *op. cit.*, p.

24. W. Sherman Jackson, «Emancipation, Negrophobia and Civil War Politics in Ohio, 1863-1865», *The Journal of Negro History*, vol. 65, n° 3, Summer 1980, p. 250-260.

25. Folder Domestic Taxes, Jan. 26, 1863 to Feb. 10, 1863, HR 37 A – G20. 8 (Jan. 26, 1863 to Mar. 11, 1863, & Undated).

26. Sur le thème de la corruption de l'Etat et des élites républicaines dans les années 1850 et 1860, voir Mark Summers, *The Plundering Generation: Corruption and the crisis of the Union 1849-1861*, New York, Oxford University Press, 1987; Mark Summers, *The Era of Good Stealings*, New York, Oxford University Press, 1993.



autour des contrats passés avec l'industrie militaire, utilisés par l'opposition démocrate pour dénoncer la corruption des républicains, la dénonciation est relativement faible.<sup>27</sup> A cette date, en raison de la guerre, le gouvernement fédéral envisage une augmentation de la fiscalité directe.<sup>28</sup> Une question simple se pose alors: quelle structure devra prélever l'impôt ? Le gouvernement propose en accord avec les élus du Congrès la création d'une structure fédérale, le *Bureau of Internal Revenue*, qui ne fait pas l'unanimité parmi les élus au Congrès. Le processus de collecte, adapté à chaque profession, suscite parfois des réticences comme l'évoquent les brasseurs de Cincinnati en 1863:

This is rather taxing the Brewers too heavy with swearing! An oath should be administered very seldom and in a grave and serious manner, otherwise the swearing becomes a farce. It should be done only in extreme cases and for extra causes where no proofs can be obtained except by an appeal to our God and Creator. We, as Christians, consider the tax Law, imposing on us so many oaths for so ordinary causes, as an abuse against our religious feelings, which for the sake of religion and morality should be amended to the relief of our conscience (Cincinnati, December 8<sup>th</sup> 1862).

Toutefois, contrairement à une légende libertarienne entretenue par certains historiens, l'examen des pétitions nous invite à une plus grande prudence car la critique est rare jusqu'en 1865.<sup>29</sup>

En revanche, le danger économique d'une augmentation de l'impôt est très présent dans les pétitions. La menace d'un effondrement du secteur est un *topos* pétitionnaire comme le montre les deux extraits ci-dessous:

Your Memorialists, residents in suburban villages and constant travelers to and fro on railroads would represent to your Honorable Body: That this class of travel, being the passage of parties to and from their daily business would have to bear an undue proportion of the burden of taxation, unless exempted from any general taxation on railroad travel (March, 24, 1862).

The Undersigned, Bank Officers, Bankers and Merchants of the City of New York as Lenders and Borrowers of money; *respectfully represent*, That the provisions of the Act of your *Honorable Body* entitled «An Act to provide Internal Revenue to support the Government and to pay *Interest* on the Public Debt Approved July 1<sup>st</sup> 1862 imposing a stamp duty upon *Provisory Notes* is in its *practical* operation and effect upon such provisory Notes as are due and payable upon *Demands* so *onerous* and burdensome, as to defeat the object, proposed by the Act and to compel that large class of business men, who are frequently borrowers upon demand to resort to other

27. Voir Mark Wilson, *The Business of Civil War. Military Mobilization and the State, 1861-1865*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2006; Mark Neely Jr., *The Union Divided. Party Conflict in the Civil War North*, Cambridge, Harvard University Press, 2002.

28. Phillip Shaw Paludan, «*A People's Contest: The Union and the Civil War, 1861-1865*», Lawrence, University of Kansas Press, 1996, p. 115-116;

29. Joe Thorndike, «An Army of Officials: The Civil War Bureau of Internal Revenue», *Tax Notes*, December 21, 2001, p. 12-36; Elmer Ellis, «Public Opinion and the Income Tax, 1860-1900», *The Mississippi Valley Historical Review*, vol. 27, n° 2, Sept. 1940, p. 225-242.

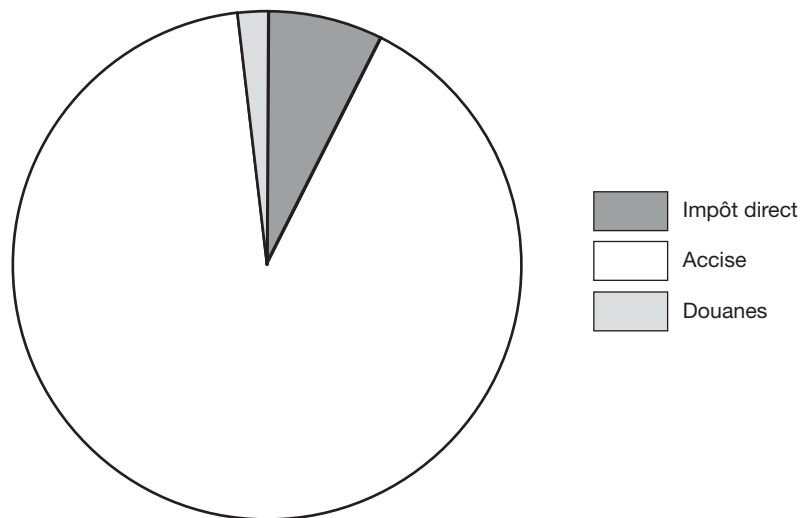
methods of obtaining temporary loans of money, unusual in form and much less conveniently than by the *long established usage of notes* payable upon demands (New York, Dec. 1862).<sup>30</sup>

Des tailleurs de Pennsylvanie estiment être victimes d'une imposition trop importante au regard de la nature artisanale de leur activité:

It needs only a little reflection to perceive that we, who pursue a mechanical branch of business, which may amount to eight thousand dollar a year, under the interpretations of the present law, by the Revenue Commissioner and his subordinates –assessing three percent on the *whole amount* of the material consumed and sold– will be required to pay from *two hundred and forty to two hundred dollars* tax to the Government; whereas, our neighbors, the Dry Goods merchants, who sell from forty to sixty or eighty thousand dollars worth of the same material we do, will only be required to pay *ten dollars a year* for the same privilege.<sup>31</sup>

De manière révélatrice, les droits d'accise sont particulièrement visés par les pétitionnaires aussi bien pendant la Guerre contre le Mexique qu'au cours de la Guerre de Sécession comme le montre le tableau n° 2. Cette importance tient incontestablement à la sociologie et à la géographie particulière des refus de l'impôt.

TABLEAU 2. Impôt mis en cause dans les pétitions envoyées pendant la Guerre de Sécession (1862-1865)



Source: NA, RG 233.

30. Folder Domestic Taxes, Jan. 26, 1863 to Feb. 10, 1863, HR 37 A – G20. 8 (Jan. 26, 1863 to Mar. 11, 1863, & Undated).

31. Folder Domestic Taxes, Jan. 26, 1863 to Feb. 10, 1863, HR 37 A – G20. 8 (Jan. 26, 1863 to Mar. 11, 1863, & Undated).

Unis dans leur opposition, les marchands et les industriels contestent la mise en place d'un droit d'accise de 3% sur l'ensemble des produits pendant la Guerre de Sécession:

We would now respectfully represent that if the construction of said Excise Act adopted by the commissioner be correct, the tax thereby imposed upon us is oppressive and unjust.

First. It is oppressive.

A tax of three per cent upon the whole value of the goods made up and delivered to our customers, is a tax of at least twelve per cent, upon the actual amount of our business; that is to say, of the labor and skill which we expend, and of the expenses which we incur upon the goods, as represented by their increase of value in our hands.

Such a tax will be found upon a careful estimate to exceed in amount the whole profits of the business, over and above the ordinary expenses of living. In other words, the addition of this tax to the ordinary expenses, losses, bad debts, etc., of those engaged in business as merchant tailors, will utterly preclude all possibility of the accumulation of profits or property in the business; a result which cannot have been contemplated in imposing the tax.

Secondly. It is unjust and unequal.

Our business is clearly within the spirit, if it not covered by the letter of the clause of Section 75 of the Excise Act, already referred to. Our skill and labor, and the increased value of the goods upon which they are expended, bear no greater proportion to the whole value of the manufactured article, than in many of the processes of manufacture expressly provided for in that clause.<sup>32</sup>

En revanche, les deux catégories sociales s'opposent sur les manières de remédier à cette injustice fiscale, les industriels étant favorables à une suppression de toutes les formes d'impositions, alors que les marchands revendiquent la création d'un impôt sur le revenu comme le montre la pétition envoyée pendant la Guerre de Sécession:

Your memorialists are of the opinion that the income tax should be greatly increased. It is a matter of general rumor and belief that in England, the largest revenue to Government, is derived from her income tax; that in her experience she has ceased levying taxes upon the industrial interests of her subjects; and your memorialists are of the opinion, that with a largely increased income tax, and other sources of taxation, in the wisdom of Congress, the remaining amount required to meet the public exigencies, would be most equitably raised by placing a given required per cent. tax upon all sales of goods and merchandise. This would (sic) throw the public burdens upon all alike –the large and the small– the manufacturer and the trader; and if the theory be good, that the manufacturer can throw his tax of three per cent. upon the consumer, it is equally true, and far more so, that the merchant and trader can throw their of one per cent., or one-half. or one-fourth of one per cent., as the case may be, upon the consumer also. Or if both alike fail in doing this, it distributes the public burdens, whereas now they are concentrated with crushing force upon labor, and capital inves-

32. Folder Domestic Taxes, Jan. 26, 1863 to Feb. 10, 1863, HR 37 A – G20. 8 (Jan. 26, 1863 to Mar. 11, 1863, & Undated).

ted in labor. It is now true that many smaller classes of manufacturers pay more tribute to Government than is paid by heavy capital invested in the general commercial transactions of the country. Numerous frauds and evasions of the law are now being practiced to avoid payment of the taxes, their variety could be detailed to considerable length, whereas by tax upon sales there could be just little chance to escape the requirements of the law.<sup>33</sup>

Cette critique horizontale s'adresse enfin aux autres secteurs d'activité et s'attaque aux activités de contrebande. Les marchands de peau dans l'Etat de New York proposent de rectifier la fiscalité dans un souci de justice fiscale:

We therefore pray, that you reduce the tax to three per cent., or three cents each on manufactured calf skins. Three per cent, in our opinion, would be the more equitable rate as being applicable to all conditions of the market, as well as to both those who manufacture almost exclusively veal skins; and others who like ourselves manufacture almost wholly Deacon skins. Nine tenths of the Deacon skins tanned are sold in the rough –thus throwing the whole tax on the tanner.<sup>34</sup>

Un examen approfondi des discours de justification permet de nuancer l'interprétation libertarienne arguant d'un refus essentialiste et politique des Américains à l'impôt. De manière récurrente, des arguments économiques sont mis en avant pour regretter l'accroissement des prélèvements fiscaux.

### Géographie et sociologie des refus de l'impôt

La géographie du refus recoupe sans surprise la géographie fiscale: plus les contribuables ont le sentiment de payer ou de devoir payer plus d'impôt que dans d'autres secteurs d'activité et/ou dans d'autres régions, plus ils se mobilisent dans le cadre pétitionnaire. Pendant la Guerre contre le Mexique, ce sont principalement les industriels du nord-est qui signent des pétitions. De façon plus intéressante, les pétitions de la Guerre de Sécession dénoncent une inégalité géographique des formes de prélèvement votées au début de la guerre par le Congrès. Les tableaux n° 3 et n° 4 traduisent la prépondérance des Etats de l'Ouest. Certes, en valeur absolue, l'Etat du Massachusetts les devance, mais ce chiffre n'est obtenu que par une seule pétition, signée dans le comté de Springfield en 1865. Aussi bien pour le nombre de pétitions que pour le nombre de pétitionnaires, l'Ohio se distingue dans le sous-ensemble occidental.

33. Petition from citizens of Milwaukee, March 16<sup>th</sup> 1863, HR 37 A – G20. 8 (Jan. 26, 1863 to Mar. 11, 1863, & Undated). Sur l'opposition fiscale, voir également Elmer Ellis, «Public Opinion and the Income Tax, 1860-1900», *The Mississippi Valley Historical Review*, vol. 27, n° 2, Sep. 1940, p. 225-242 et Joseph Hill, «The Civil War Income Tax», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 8, n° 4, Jul. 1894, p. 416-452.

34. Folder Domestic Taxes, Jan. 26, 1863 to Feb. 10, 1863, HR 37 A – G20. 8 (Jan. 26, 1863 to Mar. 11, 1863, & Undated).

TABLEAU 3. Nombre de pétitions contre l'impôt par Etats (1862-1865)

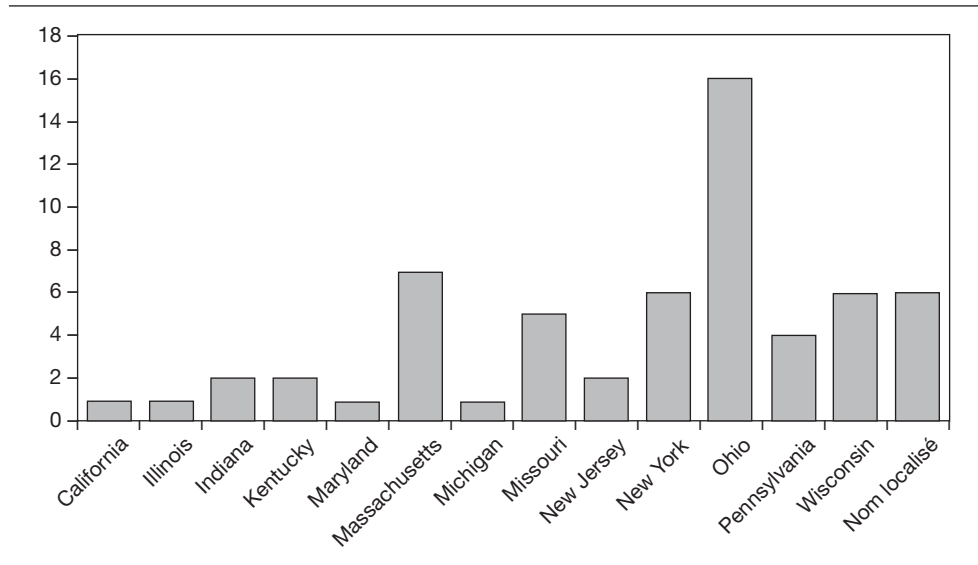
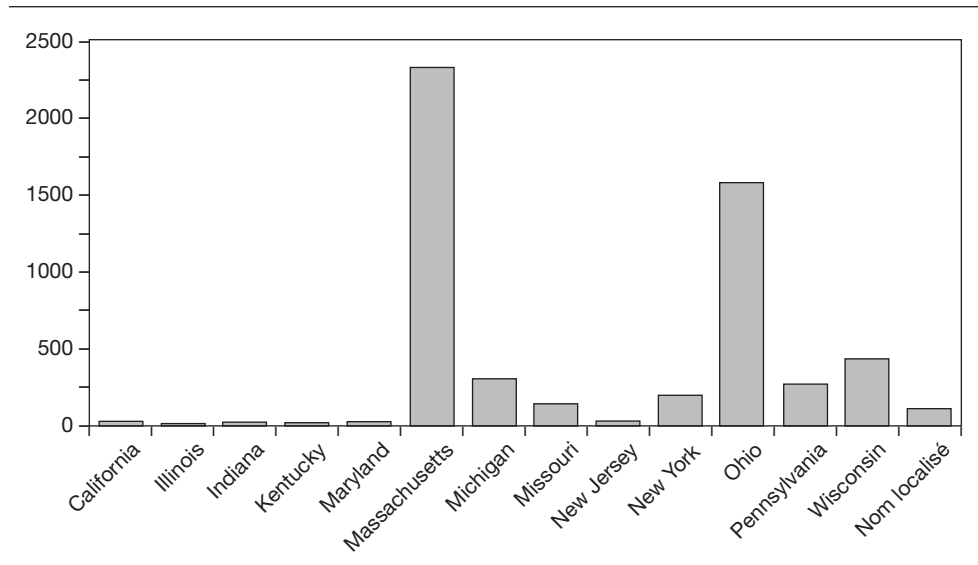


TABLEAU 4. Nombre de pétitionnaires par Etats aux Etats-Unis (1862-1865)

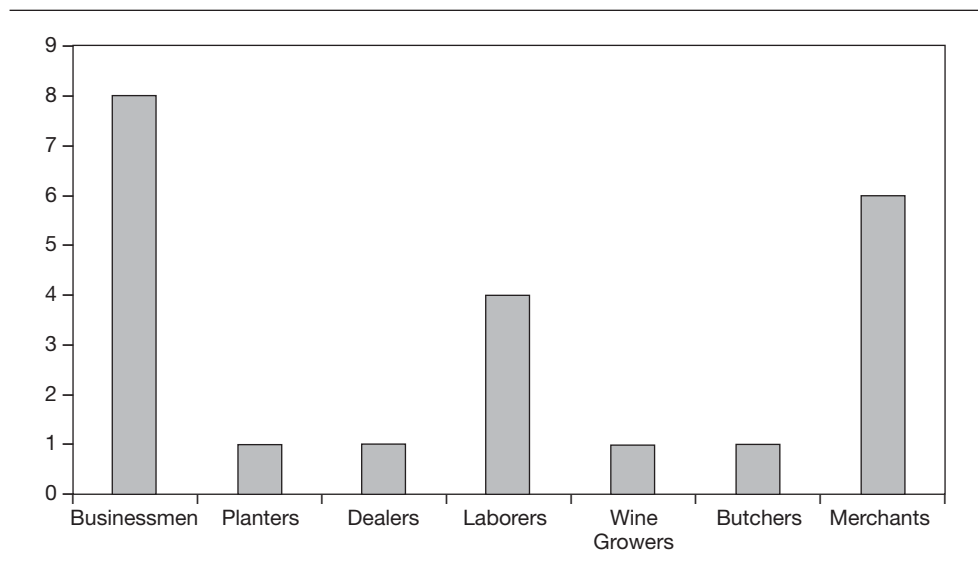


Dans les Etats de l'Ouest, la nature des droits d'accise prélevés et la création d'un impôt foncier direct provoquent un malaise de plus en plus perceptible. Les pétitionnaires dénoncent un prélèvement injuste, au détriment des *farmers* de l'Ouest, et en fa-

veur des industriels de l'Ouest. A l'inverse, ils proposent d'élargir l'assiette fiscale en incluant l'ensemble des formes de propriété (*property*) et en développant l'impôt sur le revenu, jugé trop timide dans sa version initiale.

La sociologie du mouvement de refus est aussi intéressante pour comprendre le processus ultérieur de négociation. Si tous les pétitionnaires revendiquent le statut de citoyens, leur statut socioprofessionnel est plus hétérogène. Certes, il est difficile à établir car les pétitions demeurent parfois floues sur le statut des personnes, présenté comme des «citoyens». D'après les indications présentes, il est possible d'identifier au sein de l'ensemble pétitionnaire le statut professionnel de certains signataires. Comme le montre le tableau n° 5, deux catégories émergent, les élites économiques du nord-est et de l'Ouest, des travailleurs (*laborers*) dont le statut précis demeure difficile à préciser mais que l'on retrouve majoritairement à l'Ouest.

TABLEAU 5. Statut socioprofessionnel identifié dans les pétitions entre 1862-1865



Cette alliance inédite, et aux motivations divergentes, confirme *a priori* les analyses d'historiens sur la diffusion d'une culture antifiscale dans le pays par le biais des élites entre 1820 et 1850, culture conduisant à une limitation de la pression fiscale, au plus grand bénéfice des Américains les plus fortunés. A ce titre, l'historienne Robin Einhorn estime que l'alliance est scellée dans les années 1850:

The question is why this southern bargain to protect slavery would have been attractive in Ohio, Michigan, Wisconsin, and other western free states—a puzzle that only deepens when we notice that the westerners often were attempting to increase rather than cap the tax liabi-

lities of elites. The answer is that while the southern political deal was irrelevant in the Northwest, the constitutional formula was highly attractive. (...) This effort to restrain majority rule by constitutional mandate in order to protect the “equal rights” of majorities turned out to be a grave mistake. The significance of the uniformity clauses would be worked out in the courts, where judges invoked them to shield elites from what state legislatures and local governments determined to be “equal taxation”. (...) This outcome made a mockery of the intentions of the men who had championed the uniformity clauses in the Northwest. They had meant to protect “the poor man’s little supply of comforts, for this helpless, and, perhaps, suffering family” against tax exemptions for the “immense, and, in most instances, useless or injurious hoards [of the] millionaire”. They had not *not* intended to grant the millionaire a constitutional shelter against the power of the majority to decide how to tax.<sup>35</sup>

Si les refus de l’impôt rassemblent ces populations, socialement hétérogènes, leur motivation diverge fortement, les pétitions des plus humbles revendiquant l’adoption d’un impôt sur le revenu. La présence des hommes d’affaires et des marchands n’est pas surprenante. Les organisations professionnelles jouent dans ce cas un rôle essentiel dans l’établissement de la pétition, signée au cours de la convention annuelle. En pleine structuration organisationnelle, la communauté des hommes d’affaires utilise les *Board of Trades* ou les *Chambres de commerce* pour faire entendre leur voix, et réclamer notamment une diminution des droits d’accise.<sup>36</sup> A l’inverse, la pétition apparaît plus spontanée, et moins encadrée dans le cas des *laborers*.

Toutefois, contrairement à l’hypothèse dominante, cette communauté de revendications ne se fonde pas sur une culture antifiscale commune dans un rapport vertical et hostile à l’Etat fédéral. La grande majorité des pétitions réclament une allocation différente de l’impôt: dans le cas des industriels et des marchands, l’imposition d’autres secteurs d’activité est réclamée; dans le cas des simples citoyens, la mise en œuvre d’un impôt sur le revenu est revendiquée. Pendant la Guerre de Sécession, le ralliement des marchands à cette solution permet de la faire adopter par les élus. Contrairement aux industriels, les marchands ont le sentiment d’être doublement victimes du système fiscal en raison de l’importance des droits de douane et des droits d’accise. Une transformation de l’allocation de l’impôt déplacerait le curseur fiscal en direction des industriels. Cette alliance entre les marchands du Nord-est et les habitants du Midwest facilite l’adoption de lois au Congrès instituant une imposition progressive au Congrès à partir de 1861 jusqu’en 1870.<sup>37</sup> Le refus de l’impôt n’apparaît plus comme un refus viscéral de l’Etat fiscal mais comme un instrument de négociation. A sa manière, il participe au processus de consentement à l’impôt.

35. Robin Einhorn, *op. cit.*, p. 204.

36. Sur cette structuration professionnelle, voir Pierre Gervais, Pierre Gervais, *Les origines de la révolution industrielle aux Etats-Unis. Entre économie marchande et capitalisme industriel*, Paris, Presses de l’EHESS, 2004; pour l’accélération pendant la Guerre de Sécession, voir Brian Balogh, *op. cit.*, p. 120-123.

37. Voir Robert Stanley, *Dimensions of Law in the Service of Order: Origins of the Federal Income Tax 1861-1913*, New York, Oxford University Press, 1993.

### Le refus comme forme de consentement

Pendant la Guerre de Sécession, le nom des contribuables acquittant l'impôt sur le revenu était affiché dans les rues pour rappeler l'importance de leur engagement citoyen, en particulier les hommes d'affaires, très heureux de manifester ainsi leur patriotisme.<sup>38</sup> Publicisée dans un souci de justice fiscale et pour éviter de faire taire les rumeurs sur les profiteurs de guerre, la délivrance des noms des contribuables traduit également la plus grande visibilité de l'Etat. En raison de la modestie de la bureaucratie fédérale, et de l'application institutionnelle des principes constitutionnels, le vote de nouvelles lois fiscales et le développement d'une bureaucratie fiscale en réponse à la crise militaire vont faire l'objet d'intenses débats au sein des deux commissions du Congrès, le *Ways and Means Committee* de la Chambre des représentants et la Commission des Finances du Sénat, dirigés respectivement par Thaddeus Stevens et Justin Morrill, réputés tous deux pour leur clairvoyance politique et leur bilan législatif.<sup>39</sup>

L'examen des pétitions révèle la négociation en cours entre les élus du Congrès, et notamment ceux du *Ways and Means Committee*, la société civile et l'Etat. Dans les travaux historiques, l'idée d'un refus de l'impôt a été avancée un peu hâtivement, tout comme celle d'un consentement accepté en raison même du conflit.<sup>40</sup> Les lois fiscales établies en 1861, 1862 et 1864 ont été négociées en prenant compte des craintes citoyennes et/ou des représentants de la société civile. Envoyées à partir du début de l'année 1862, elles vont participer au débat au cours autour de trois points: 1) la nature de l'impôt prélevé; 2) l'organisme préleveur; 3) les représailles contre les contribuables réfractaires.

Dans le premier cas, la grande majorité des pétitions dénoncent la hausse des droits d'accise au détriment d'autres formes de prélèvement. En créant un impôt foncier direct au début de la guerre, le Congrès provoque le mécontentement fiscal des citoyens. Ce malaise est relayé par les élus du Congrès. Schuyler Colfax, élu républicain de l'Indiana, résume le scepticisme de nombre de pétitionnaires de l'Ouest:

There is no stress of weather which can induce me to vote for the bill as it now stands. I cannot go home, and tell my constituents that I voted for a bill that would allow a man, a millionaire, who has put his entire property into stock, to be exempt from taxation, while a farmer who lives by his side must pay a tax.<sup>41</sup>

38. Mark Wilson, *The Business of Civil War. Military Mobilization and the State 1861-1865*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2006, p. 133-134.

39. Hans L. Trefousse, *Thaddeus Stevens. Nineteenth-Century Egalitarian*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1997; Coy Cross, *Justin Smith Morrill. Father of the Land-Grant Colleges*, Ann Arbor, Michigan State University Press, 1997.

40. Elmer Ellis, «Public Opinion and the Income Tax, 1860-1900», *The Mississippi Valley Historical Review*, vol. 27, n° 2, Sep. 1940, p. 225-242.

41. *Congressional Globe*, Thirty Seventh Congress, First Session, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1861, p. 78.



Son collègue de l'Indiana, Owen Lovejoy, également républicain partage la critique de cet impôt injuste:

I consider the honest and just method is to lay the tax upon all products alike, and compel each person to pay a tax upon all he is worth, whether it be real or personal estate. It is not just to tax a man who owns a farm that is worth \$1,000 while you permit a man who owns \$1,000 of merchandise to escape taxation.<sup>42</sup>

De façon identique, la croissance des droits d'accise déplait à de nombreux citoyens, à commencer par la taxe sur le tabac et celle sur l'alcool.

Ces critiques récurrentes sur le caractère injuste de la loi fiscale de 1861 expliquent l'apparition de formes modestes d'imposition des revenus: 3% à partir de revenus de 600 dollars en 1861, puis 5% entre 600 et 5 000 dollars à partir de 1864, taux d'imposition étendue à 10% pour les foyers dont les revenus sont supérieurs à 5 000 dollars.<sup>43</sup> L'impôt sur le revenu est évoqué dans les pétitions comme un impôt plus juste. Une pétition signée dans l'Etat du Wisconsin par 570 citoyens évoque l'exemple britannique pour justifier l'instauration de cette forme inédite d'imposition sur le sol américain:

Your memorialists are of the opinion that the income tax should be greatly increased. It is a matter of general rumor and belief that in England, the largest revenue to Government, is derived from her income tax; that in her experience she has ceased levying taxes upon the industrial interests of her subjects; and your memorialists are of the opinion, that with a largely increased income tax, and other sources of taxation, in the wisdom of Congress, the remaining amount required to meet the public exigencies, would be most equitably raised by placing a given required per cent. tax upon all sales of goods and merchandise. This would (sic) throw the public burdens upon all alike –the large and the small– the manufacturer and the trader; and if the theory be good, that the manufacturer can throw his tax of three per cent. upon the consumer, it is equally true, and far more so, that the merchant and the trader can throw their tax of one per cent., or one-half, or one-fourth of one per cent, as the case may be, upon the consumer also.<sup>44</sup>

Comme beaucoup d'observateurs l'ont observé, la loi fiscale de 1862 procède à une dilution des formes d'imposition, permettant de taxer le moins possible les contribuables en fonction de leur appartenance étatique, professionnelle et de leur revenu. L'accroissement et la plus grande progressivité de l'impôt sur le revenu en 1864 est obtenu grâce aux soutiens des élus et des sénateurs du Midwest, qui s'opposent alors à leurs collègues du nord-est.

Comme le président du *Ways and Means Committee*, Thaddeus Stevens, le rappelle

42. *Ibid.*, p. 87

43. W. Elliot Brownlee, *op. cit.*, p. 34-35.

44. Folder Domestic Taxes, Jan. 26, 1863 to Feb. 10, 1863, HR 37 A – G20. 8 (Jan. 26, 1863 to Mar. 11, 1863, & Undated).

alors, la croissance des formes de prélèvement ne peut pas s'effectuer sans une augmentation du personnel chargé de ce même prélèvement:

It is unpleasant to send the tax gatherer to the door of the farmers, the mechanics, and the capitalists of the country to collect taxes for defraying the expenses of this war.<sup>45</sup>

La mise en place d'une agence chargée de prélever l'impôt figure également dans les interrogations des pétitionnaires. La création du *Bureau of Internal Revenue* ne fait pas l'unanimité au sein du comité, et soulève de vives discussions. Un élu de l'Indiana, William Holman, s'en prend par avance aux prérogatives des agents qui auront la charge de prélever l'impôt dans les districts fiscaux:

I am not willing to say to the collectors, who invade every portion of the country, that they may resort to tricks and strategy for the purpose of inveigling unsuspecting citizens into a violation of this law.<sup>46</sup>

D'autres élus réclament une grande prudence de la part du gouvernement fédéral. L'Etat doit rester fidèle à la Constitution. Echo de certaines propositions de ses administrés, l'élu républicain de l'Ohio, John Bingham, essaie d'élever le niveau du débat en estimant qu'il n'y a pas de menace directe pour la démocratie américaine:

The word «centralization» has no meaning in reference to American institutions. I can understand it well enough when applied either to the effete or existing institutions of European monarchies; but in my judgement it has neither sense nor reason in it when applied to the Republic of the United States. There is no such thing as centralization under our system, so long as we recognize the supremacy of our written Constitution.<sup>47</sup>

Un élu démocrate de l'Ohio, George Pendleton, en est beaucoup moins certain. Selon lui, la responsabilité du prélèvement est du ressort des seuls Etats.

[W]hen this vast system goes into operation, and these tax gatherers are abroad in the land,» he intoned, «there will go up a voice in the county that will make this Legislature tremble...

A tax bill like this which goes into every house, into every business, every neighborhood, which taxes everything a man eats and all that he wears, which enters into the consideration of every man engaged in every business of the country, which puts a tax upon every conceivable subject of taxation; such a tax bill has never before appeared in this country. It belongs to gentlemen, then, to take every means to ameliorate the burdens which will necessarily be imposed upon the people of the country, to remove as far as possible every cause of offense or

45. *Congressional Globe*, *op. cit.*, p. 234.

46. *Ibid.*, p. 323.

47. *Ibid.*, p. 236.

exasperation, to lighten in every way the necessary load which you must call upon them to bear.<sup>48</sup>

Avec d'autres élus, il propose de déléguer aux Etats comme dans le passé le soin de collecter l'impôt. Au sein du *Ways and Means Committee*, la proposition n'est pas acceptée car elle met en péril l'effort de guerre: qu'advierait-il si un Etat ne pouvait prélever l'impôt ? s'interroge avec justesse Thaddeus Stevens.

Se faisant l'écho des plaintes antibureaucratiques présentes dans les pétitions envoyées dans son Etat de l'Ohio, l'élu républicain craint les mesures prises contre les mauvais contribuables. Que fera le gouvernement fédéral contre les mauvais contribuables ? s'interroge-t-il publiquement. Sa réponse est sans ambiguïté:

I will not vote to imprison a man, deprive him of his liberty, for refusing to pay taxes, or any money of any kind. You will have enough clamor about these bills; and a provision of this kind, which authorizes, in certain cases, imprisonment for debt, will be the cause of more clamor than anything else contained in the bills.<sup>49</sup>

Comme l'affirme avec justesse de nombreux élus, la modestie de l'impôt sur le revenu rend impossible l'emprisonnement de citoyens pauvres. Le système s'autorégule et doit principalement éviter les abus des profiteurs de guerre.

Ainsi, entre 1862 et 1865, les pétitions sont autant d'instruments invisibles aux yeux du grand public de négociation du consentement. Les plaintes et les griefs sont intégrés dans les débats par le truchement des élus. Sous la pression des pétitionnaires, la loi fiscale de 1861 évolue dans un sens plus équitable, renonçant à une taxation fondée sur la notion vague de propriété (*property*) et réclamant à l'inverse une baisse des droits d'accise et une meilleure prise en compte des revenus des citoyens. Sur d'autres points comme la création d'une administration, certains pétitionnaires n'obtiennent pas la réponse souhaitée. Toutefois, de façon révélatrice, à la fin de la guerre, le Secrétaire au Trésor nommé David Wells à la tête d'une commission de réflexion sur l'avenir du système fiscal mis en place.<sup>50</sup> Ses recommandations démontrent pleinement le processus de négociation à l'œuvre entre les représentants de la société civile, les élus et la bureaucratie fédérale: l'impôt sur le revenu est maintenu, tout comme les droits d'accise les plus rémunérateurs pour l'Etat.

48. *Congressional Globe, op. cit.*, p. 243.

49. *Congressional Globe, op. cit.*, p. 77.

50. Sur la commission Wells, voir Joe Thorndike, «An Army of Officials: The Civil War Bureau of Internal Revenue», *Tax Notes*, December 21, 2001, p. 12-36. Revenue», *Tax Notes*, December 21, 2001, p. 12-36.

## Conclusion

La naissance d'un nouvel ordre fiscal dans l'Amérique du 19<sup>ème</sup> siècle, adaptée aux conditions politiques et économiques, a le plus souvent été négligée par les historiens, considérant qu'il était immuable entre 1799 et 1913, date à laquelle le 16<sup>ème</sup> amendement permit d'instaurer un impôt sur le revenu. Les débats autour de la fiscalité démontrent l'importance des débats démocratiques qui se jouent alors aussi bien qu'à l'échelle locale que nationale. Utilisant principalement les droits de douane, instrument fort commode pour rendre invisible l'Etat, et conserver en l'état le compromis boiteux de la Jeune République comme Robin Einhorn l'a justement rappelé, l'Etat fédéral est contraint par les conditions extraordinaires des conflits à réfléchir à l'extension de la fiscalité et à sa concrétisation bureaucratique. Dans un contexte particulier, l'extension ne signifie pas forcément consentement de la part des contribuables comme l'ensemble pétitionnaire le démontre bien. En ce sens, la Guerre de Sécession offre un exemple intéressant de négociation entre la société civile, en cours d'organisation, les élus et l'Etat. Envisagé de ce point de vue local, le refus de l'impôt rend plus complexe les discours sur l'antiétatisme aux Etats-Unis. Non seulement le refus participe de la logique de consentement, mais il démontre la faiblesse des hypothèses essentialistes, évoquant l'opposition «naturelle» et viscérale du peuple américain à toute forme d'imposition. Cet ancrage du local et du national démontre l'importance de la négociation en cours entre 1812 et 1865 qui débouche sur une extension de l'impôt sur le revenu dans un souci de justice fiscale et de rééquilibrage géographique. A l'aide de l'outil pétitionnaire, il devient possible de comprendre de quelle manière la fiscalité fait l'objet de débats démocratiques, même si ceux-ci sont souvent instrumentalisés par les élites dominantes. Pour l'historien, soucieux d'ancrer l'histoire de l'Etat à l'intérieur du social, une telle approche élargit la profondeur de champ pour comprendre l'Amérique du 19<sup>ème</sup> siècle.

Maître de conférences à l'université de Lyon II, membre de l'Institut universitaire de France, Romain Huret achève actuellement un ouvrage sur les refus de l'impôt aux Etats-Unis.