

Colloque « Sciences de gouvernement : circulation(s), traduction(s), réception(s) », 16-17 décembre 2010, Grenoble et Lyon.

**Science des finances et mondialisation : l'exemple d'Edwin R.A. Seligman,
économiste, réformateur et expert international (fin XIX^e – années 1930)**

Nicolas DELALANDE
Centre d'histoire de Sciences Po

Souvent présenté comme une prérogative régaliennne des États, qui serait au fondement de leur souveraineté, l'impôt est en réalité une politique publique qui a fait l'objet de circulations, de transferts et d'appropriations dès l'époque moderne¹. La science des finances, née en Allemagne au XVIII^e siècle dans le sillage des sciences camérales, s'affirme à la fin du XIX^e siècle comme une science internationale, fortement professionnalisée et autonomisée. Sa spécificité est d'être, comme d'autres sciences de gouvernement, directement en prise avec l'action publique et les débats politiques de l'époque². Les experts financiers sont consultés, voire se mobilisent, sur des sujets tels que la réforme de l'impôt, la gestion des finances publiques ou la question de la dette.

L'objectif de cette communication est d'étudier le processus d'internationalisation de la science des finances à travers la figure d'Edwin R.A. Seligman (1861-1939), professeur d'économie politique à Columbia University des années 1880 aux années 1930. Ce personnage, issu d'une famille aisée de financiers juifs new-yorkais, n'occupe pas une place de choix dans le panthéon de l'histoire de la pensée économique, mais a pourtant été l'un des principaux instigateurs du mouvement international de la fin du XIX^e siècle en faveur de la progressivité de l'impôt. Sa trajectoire personnelle illustre la densité des circulations d'hommes et de savoirs entre États-Unis et Europe au tournant du XX^e siècle : formé en Allemagne dans les années 1870, il est l'un des fondateurs de l'American Economic Association en 1885 ; ses ouvrages sur l'impôt progressif sont traduits dans de multiples langues (en français notamment, au moment des débats autour de l'impôt sur le revenu en 1907-1914) et il entretient de nombreux contacts avec des chercheurs internationaux (comme l'atteste sa correspondance, conservée à la bibliothèque de Columbia). Dans l'entre-deux-guerres, il est expert auprès de la Société des Nations, qui lui commande un rapport sur la taxation internationale des capitaux.

Comment devient-on un expert mondial dans la « science des finances » ? Fortement influencé par le modèle allemand qu'il a pu observer lors de ses études, Seligman développe une conception de l'économie qui légitime l'intervention de l'État et, ce faisant, réserve une place aux économistes dans le processus de définition des politiques publiques. Sa position centrale dans le champ académique américain, puis international, lui permet de conjuguer réputation scientifique et position d'expertise. À l'image d'autres économistes de sa génération (comme Richard T. Ely, Henry Carter Adams, etc.), Seligman défend une science économique tournée vers l'action sociale, mais se démarque nettement des tenants d'une

¹ Holger Nehring, Florian Schui (dir.), *Global Debates about Taxation*, Londres, Palgrave Macmillan, 2007.

² Olivier Ihl, Martine Kaluszynski, Gilles Pollet (dir.), *Les Sciences de gouvernement*, Paris, Economica, 2003 ; Olivier Ihl, *Les Sciences de l'action publique*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2006.

participation directe au débat politique. Dans le cadre de ce colloque consacré à la circulation des savoirs de gouvernement, cette étude de cas offre ainsi un éclairage sur la manière dont se construisent conjointement la réputation scientifique et la position d'expertise. Cette communication, qui constitue la toute première étape d'une recherche en cours (les papiers privés de Seligman, conservés à New York, n'ont pas encore pu être consultés), propose ainsi de retracer la circulation de la science des finances et ses liens avec la réforme sociale entre Allemagne, États-Unis et France de la fin du XIX^e siècle aux années 1930.

La formation allemande des économistes américains de l'ère progressiste

La fin du XIX^e siècle correspond à un processus d'institutionnalisation et de professionnalisation de la science économique dans la plupart des pays du monde occidental, et notamment aux États-Unis. Un grand nombre des universitaires qui participent à ce mouvement ont effectué une partie de leurs études en Allemagne, dans les années 1870 et 1880. Ce « transfert culturel », des universités allemandes vers le monde académique américain, est bien connu depuis plusieurs années³. On estime qu'environ 9 000 étudiants américains ont suivi une formation en Allemagne entre 1820 et 1920. Entre les années 1870 et les années 1890, tout bon étudiant américain en économie, en science politique ou en sociologie part quelques mois ou années en Europe, prioritairement en Allemagne. Une enquête réalisée au début du XX^e siècle révélait ainsi que sur 116 économistes et sociologues américains interrogés, 59 (soit la moitié environ) avaient étudié en Allemagne entre 1873 et 1905, et trente se disaient durablement influencés par l'école historiciste allemande⁴. Les séminaires les plus suivis étaient ceux d'Adolf Wagner et Gustav Schmoller à Berlin, de Karl Knies à Heidelberg. Richard T. Ely séjourne ainsi entre 1877 et 1880 à Halle, Heidelberg (où il suit les séminaires de Karl Knies) et Berlin, avant de revenir aux États-Unis et d'obtenir un poste à Johns Hopkins University. Henry Carter Adams, auteur en 1878 d'un PhD sur l'histoire de l'impôt dans la jeune République américaine, suit les cours d'Adolf Wagner à Berlin et s'intéresse au fonctionnement de l'administration fiscale prussienne. Edwin Seligman, quant à lui, part en Europe en 1879, avant son doctorat. Il s'arrête quelque temps à Paris, où il aurait assisté à des cours à l'École libre des sciences politiques, puis va à Heidelberg et Berlin. Ses liens avec l'Allemagne sont aussi familiaux : son père, Joseph Seligman, est un juif d'origine allemande qui a quitté la Bavière en 1837 pour s'installer aux États-Unis. Edwin Seligman rencontre les grands maîtres allemands du « socialisme de la chaire », avec lesquels il entretient une correspondance par la suite. C'est au cours de ces deux années passées en Europe qu'il découvre les finances publiques et s'intéresse aux liens entre institutions et histoire économique. À son retour à New York, en 1882, il choisit la voie académique et obtient un PhD en 1885. Il est nommé professeur adjoint d'économie politique et de finance dès 1888, au sein de la School of Political Science de Columbia. Tous les jeunes économistes reviennent de leur séjour très influencés à la fois par le contenu des cours qu'ils ont suivis et par l'organisation disciplinaire de l'économie et de la finance en Allemagne. Dans la nécrologie qu'il lui consacre en 1939, l'économiste français Charles Rist note que « Seligman appartenait à cette génération d'hommes qui, à la fin du XIX^e siècle, aussi bien en France qu'en Amérique, avaient cru trouver dans les universités allemandes l'exemple d'une

³ James T. Kloppenberg, *Uncertain Victory. Social Democracy and Progressivism in European and American Thought, 1870-1920*, New York, Oxford University Press, 1986 ; Daniel T. Rodgers, *Atlantic Crossings. Social Politics in a Progressive Age*, Princeton, Princeton University Press, 1998 ; Axel R. Schäfer, *American Progressives and German Social Reform, 1875-1920*, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, 2000.

⁴ Jürgen Herbst, *The German Historical School in American Scholarship. A Study in the Transfer of Culture*, Ithaca, Cornell University Press, 1965, p. 130-131.

science parfaitement objective et dépourvue, croyaient-ils, de toute arrière-pensée dogmatique »⁵.

Lorsqu'ils rentrent aux États-Unis, ces « German-trained » économistes, tout jeunes diplômés, s'engagent dans un mouvement d'organisation de la discipline économique avec pour référence le modèle allemand. Richard Ely, Edwin Seligman, Henry Carter Adams, Richard Mayo-Smith, Edmund James, entre autres, fondent en 1885 l'American Economic Association (AEA), dans le but de professionnaliser l'enseignement de l'économie et de l'autonomiser. Sur le plan disciplinaire, leur passage par les universités allemandes, et le rayonnement de l'école historique, les conduit à développer une approche de l'économie combinant droit, histoire et politique. Tous ont en commun de considérer que l'économie n'est pas une science naturelle, dont les lois seraient immuables. Cette conception s'oppose à celle des tenants de l'économie du laissez-faire, qui ont tendance à naturaliser le marché pour en dégager les lois de fonctionnement. Au contraire, les jeunes économistes à l'origine de la fondation de l'AEA revendiquent une méthode empirique et comparative, qui repose moins sur l'usage des mathématiques ou l'appel à des lois naturelles de l'économie que sur l'analyse des doctrines, des statistiques et des transformations politiques. L'influence allemande est ainsi très présente dans les conceptions des économistes américains de la fin du XIX^e siècle, plus sensibles aux approches inductives qu'aux raisonnements déductifs. Cette attention à la dimension historique des phénomènes économiques est fortement présente chez Seligman, dont la plupart des ouvrages comportent de vastes panoramas historiques sur l'évolution des idées et des réglementations économiques. Pour lui, l'économie est une science de la société, et non une science naturelle, de telle sorte qu'il est imprudent de vouloir en dégager des lois immuables. En matière d'impôt, notamment, Seligman insiste fortement sur l'idée que les normes du juste et de l'injuste évoluent en même temps que se transforment les conditions sociales et économiques : « Our ideals of justice in taxation change with the alteration in social conditions. Not only the actual forms of taxation, but the theories of taxation as well, vary with the economic basis of society. Fiscal conditions are always an outcome of economic relations [...] Like all the facts of social life, taxation itself is only an historical category »⁶. Outre l'attachement à l'étude historique, Seligman se montre peu soucieux d'introduire la formalisation mathématique dans ses recherches. Il paraît ainsi en décalage avec les progrès de l'économie marginaliste, pourtant développée à l'époque notamment en Angleterre et en Autriche. Une controverse l'oppose à l'économiste d'Oxford Francis Y. Edgeworth, qui remet en cause les analyses que Seligman a proposées dans son premier grand ouvrage, *The Shifting and Incidence of Taxation* (1892). Edgeworth lui reproche notamment de ne pas fonder son analyse sur un modèle mathématique. Seligman répond à l'interpellation mais ne change pas sa façon de procéder. La démarche de son collègue anglais lui paraît à la fois trop formelle, et trop éloignée des enjeux du temps présent. Seligman aurait ainsi déclaré plus tard qu'Edgeworth manquait d'esprit pratique et « qu'aucun État n'aurait jamais songé à chercher conseil auprès de lui sur des questions économiques »⁷.

Seligman et les fondateurs de l'AEA, en plus de s'inspirer de la démarche historique de l'école allemande, lui emprunte aussi sa forte implication dans l'action sociale et politique⁸. Dès ses débuts, l'AEA défend la conception d'une science économique tournée

⁵ Charles Rist, « Nécrologie : Edwin R.A. Seligman », *Revue d'économie politique*, 1939, p. 1612.

⁶ Edwin R.A. Seligman, *Essays in Taxation*, p. 1.

⁷ Cité par Laurence S. Moss, « The Seligman-Edgeworth debate about the analysis of tax incidence : the advent of mathematical economics, 1892-1910 », *History of Political Economy*, 35, 2, 2003, p. 213.

⁸ Erik Grimmer-Solem, *The Rise of Historical Economics and Social Reform in Germany, 1864-1894*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

vers l'action, moins méfiante que le laissez-faire classique vis-à-vis de l'intervention de l'État. Pour Richard T. Ely, la référence explicite est le Verein für Socialpolitik, une association fondée en 1873 par les économistes allemands pour influencer les décisions publiques et contrecarrer le lobby libre-échangiste : « The idea of the AEA is to accomplish in America what the Verein für Socialpolitik has done in Germany – not necessarily accepting all the doctrines of the Germans »⁹, écrit-il ainsi à Seligman en 1885. Si les économistes américains sont soucieux de penser les formes de l'action publique pour limiter les désordres du capitalisme industriel, ils prennent cependant leurs distances avec le socialisme étatique des Allemands, et notamment d'Adolf Wagner. Néanmoins, leur but est bien d'affirmer et de défendre la légitimité de l'État à intervenir dans l'économie, sans que cela revienne à perturber les lois du marché. La déclaration de principes de l'AEA en 1885 énonce ainsi : « We regard the state as an agency whose positive assistance is one of the indispensable conditions of human progress »¹⁰, mais cette clause est retirée en 1888 pour permettre l'adhésion de membres moins favorables à l'intervention de l'État, en provenance notamment des universités de Yale et de Harvard. La reconnaissance du rôle positif de l'État, à une époque de capitalisme débridé (*Gilded Age*), a valu à certains économistes d'être menacés et mis en cause, suspectés d'être proches de thèses socialistes. Richard Ely, par exemple, est pris pour cible par un régent de l'université du Wisconsin en 1894, qui lui reproche d'avoir soutenu une grève. Henry Carter Adams, quant à lui, est obligé de préciser qu'il n'est pas socialiste avant d'être recruté à l'université du Michigan. Seligman n'a pas eu ce genre d'ennui : issu d'une riche famille new-yorkaise ayant fait fortune dans la finance, il est bien inséré dans les milieux bourgeois et philanthropiques de la ville, et combat à plusieurs reprises les idées « socialistes ». Alliés sur le plan universitaire, Seligman et son collègue Daniel DeLeon prennent ainsi des positions très divergentes à l'occasion de la campagne pour les élections municipales de New York en 1886. DeLeon soutient le candidat Henry George, grande figure socialiste de l'époque, dont l'ouvrage *Progress & Poverty*, paru en 1879, a connu un retentissement mondial. George propose de réformer la fiscalité en créant un impôt unique (une *single tax*) sur la terre. Seligman combat ce qu'il considère comme une dangereuse utopie, alors que d'autres de ses collègues sont moins critiques. Pour l'historien américain Thomas Bender, Seligman incarne un modèle qui tend à confiner les économistes dans un rôle d'expertise auprès des pouvoirs publics, en délégitimant les formes d'intervention directe des universitaires dans l'arène politique¹¹. Il a toutefois toujours défendu ses collègues lorsque ceux-ci étaient sous la menace de pression ou d'un licenciement de la part des régents d'université. Opposés à l'intervention partisane des économistes, il considère malgré tout qu'il faut protéger la liberté académique. Il est ainsi l'un des fondateurs de l'American Association of University Professors, qui contribue à l'autonomisation du champ universitaire américain au début du XX^e siècle.

L'impôt progressif : approche scientifique et expertise publique

Edwin Seligman devient le grand spécialiste mondial de l'impôt progressif au tournant du XX^e siècle. Son ouvrage *Progressive Taxation in Theory and Practice*, publié en 1894 par

⁹ Joseph Dorfman, « The Seligman correspondence II », *Political Science Quarterly*, vol. 56, n° 2, 1941, lettre de Richard T. Ely du 23 juin 1885, p. 281.

¹⁰ Jurgen Herbst, *The German Historical School...*, op. cit., p. 129-159.

¹¹ Thomas Bender, « E.R.A. Seligman and the vocation of social science », *Intellect and Public Life. Essays on the Social History of Academic Intellectuals in the United States*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1997 [1993], p. 49-77.

l'American Economic Association, devient rapidement une référence internationale. En poste à Columbia, titulaire de la chaire McVickar d'économie politique à partir de 1904, Seligman occupe progressivement le « centre » de la scène économique mondiale. Polyglotte (il maîtrise l'allemand, l'italien, l'espagnol, le russe, le français), il dispose d'une des bibliothèques les mieux fournies en finances publiques, qu'il lègue à sa mort à la bibliothèque de Columbia. Cette position de « surplomb » se traduit dans la construction de ses ouvrages : Seligman élabore des typologies dans lesquelles il classe les grands auteurs économiques, pour identifier le mouvement des idées et cerner les changements théoriques. En matière d'impôt, sa contribution consiste notamment à formaliser l'opposition entre deux grandes conceptions de la fiscalité, l'une appartenant au passé et l'autre présentée comme celle des temps présents. La période 1890-1910 se caractérise en effet par un changement important dans les conceptions philosophiques et économiques dominantes de l'impôt. Seligman est sans doute celui qui résume le mieux cette transformation intellectuelle : dès 1894, l'économiste français Charles Gide salue en lui le critique des théories de l'impôt-assurance et de l'impôt-bénéfice, auxquelles il préfère la théorie tenant compte des facultés contributives des individus pour rechercher l'égalité des sacrifices¹². Lente, cette mutation intellectuelle n'en a pas moins des effets idéologiques et politiques directs. L'impôt est de moins en moins pensé dans les termes d'une relation commerciale d'assurance (l'impôt comme prime versée à l'État par les contribuables pour la protection de leurs propriétés privées) ou du prix à payer en échange d'un service, mais comme la part que chacun doit consacrer, en fonction de ses facultés contributives, au financement des dépenses d'utilité commune. Peu importe, dans cette théorie, que les uns ou les autres « profitent » plus ou moins des services publics et sociaux, la justice de l'impôt doit désormais s'apprécier à la lumière de l'égalité des sacrifices consentis par chacun. Bien qu'elle soit encore disputée, la notion de progressivité trouve des justifications qui sont à la fois économiques, philosophiques et morales. L'ancien modèle qui faisait de la proportionnalité la condition *sine qua non* de la justice fiscale¹³ est peu à peu supplanté par une nouvelle conception de la justice plus attentive à l'équité de la répartition des charges fiscales. Contre ceux qui s'opposent aux réformes par conservatisme social ou par esprit de routine administrative, les réformateurs font valoir que le système fiscal doit lui aussi tenir compte de l'évolution des normes sociales en matière de justice. Surtout, Seligman défend une nouvelle manière de penser les liens entre l'État, l'individu et la société. Contre les tenants du laissez-faire qui présentent l'État comme une force extérieure et nécessairement spoliatrice, il insiste sur le fait que la société ne pourrait exister sans l'État, c'est-à-dire sans cadre juridique pour garantir le respect de la propriété privée. Cette nouvelle théorie de l'État et de l'intervention publique brouille la frontière entre l'individu et le pouvoir et sert de fondement au mouvement progressiste :

« It is now generally agreed that we pay taxes not because the state protects us, or because we get any benefits from the state, but simply because **the state is a part of us**. The duty of supporting and protecting it is born with us. In civilized society the state is as necessary to the individual as the air he breathes ; unless he reverts to stateless savagery and anarchy he cannot live beyond its confines. [...] He does not choose the state, but is born into it ; it is interwoven with the very fibres of his being; nay, in the last resort, he gives to it his very life. To say that he supports the state only because it benefits him, is a narrow and selfish doctrine. We pay taxes not because we get benefits from the state, but because it is as much our duty to support the state as to support ourselves or our family ; because, in short, **the state is an integral part of us** »¹⁴.

¹² Charles Gide, compte rendu du livre d'Edwin Seligman, *Progressive Taxation*, 1894, *Revue d'économie politique*, 1894, p. 682-683.

¹³ A. Achard, *La Justice dans l'impôt*, Paris, Fischbacher, 1904.

¹⁴ Edwin R.A. Seligman, *Essays in Taxation*, New York, Macmillan & co., 1895, p. 72.

Seligman pense que l'introduction d'impôts progressifs est inéluctable (« Qu'on le veuille ou non, le mouvement est irrésistible et l'impôt sur le revenu vivra, jusqu'à ce qu'un nouveau critérium de la capacité s'impose à la démocratie de l'avenir »¹⁵), mais il refuse d'y voir la conséquence de la montée en puissance du mouvement socialiste. Ce sont, selon lui, l'évolution socio-économique et le renouvellement scientifique qui rendent nécessaire l'adoption d'outils plus justes de prélèvement. Il s'efforce par conséquent de poser la légitimité de la progressivité de l'impôt non pas en raison de son caractère politique, mais parce qu'elle correspond à l'évolution du raisonnement économique, dans la mesure où les institutions doivent s'adapter aux changements sociaux. C'est sur le terrain économique, et non politique, qu'il prône l'impôt sur le revenu. En 1890, il critique publiquement les théories d'Henry George, qu'il juge à la fois utopiques et dangereuses. Il reproche notamment au leader socialiste de fonder son projet sur une conception conservatrice de l'impôt, liée à la notion du bénéfice et non à celle de la capacité contributive. Aucun économiste, d'après lui, ne pourrait sérieusement soutenir l'idée de l'impôt unique au point de vue scientifique.

Cette critique du socialisme rassure les élites new-yorkaises et nationales. Seligman peut donc occuper une position d'expertise auprès des pouvoirs publics et participe à de nombreuses commissions, sur l'impôt ou d'autres sujets (par exemple sur les liens entre corruption policière et prostitution en 1901). Moins radical qu'Ely, il partage néanmoins son souci de l'action sociale, ce que son collègue relève favorablement dès 1883 : « The interest you take in political economy and social problems is very gratifying to me. It augurs well for our future that young men like you of wealth and social position concern themselves about these questions »¹⁶. Homme de l'élite, Seligman n'intervient pas directement auprès des partis politiques mais poursuit une stratégie de conseil et d'expertise. En 1896, le journal *Nature* salue en lui « l'un des rares économistes à avoir influencé les dirigeants politiques »¹⁷. En 1906 et 1930, il participe à la New York State Tax Commission. Membre de la National Tax Association, il préside cette organisation, qui réunit fonctionnaires, hommes d'affaires et universitaires, de 1912 à 1915, au moment où est votée l'introduction d'un impôt fédéral sur le revenu en 1913. Il préside ensuite de 1914 à 1916 la New York City Commission on Taxation and Finance, où il prépare, en collaboration avec l'économiste Thomas Sewell Adams, le premier impôt sur le revenu appliqué dans l'état de New York¹⁸. Après avoir théorisé l'impôt sur le revenu, Seligman en devient l'un des architectes, en participant à ces commissions et en conseillant les dirigeants politiques.

L'internationalisation de l'expertise

Figure centrale et reconnue aux États-Unis, Seligman est également un spécialiste mondialement réputé, et ce dès la fin du XIX^e siècle. Le caractère international et encyclopédique de ses travaux sur l'impôt lui permet d'adopter une position de surplomb et d'entretenir des contacts avec des universitaires de toute l'Europe (puis du monde entier après la Première Guerre mondiale). Seligman connaît particulièrement bien la production française, qu'il suit de près, aussi bien dans ses dimensions théoriques que dans ses aspects

¹⁵ Edwin R.A. Seligman, *L'Impôt sur le revenu*, Paris, Giard & Brière, 1913 [1911], trad. par William Oualid, p. 800.

¹⁶ Joseph Dorfman, « The Seligman correspondence II », art. cit., 3 novembre 1883, p. 280.

¹⁷ Cité par Laurence S. Moss, art. cit., p. 207.

¹⁸ Michael J. Graetz, Michael M. O'Heare, « The original intent of US international taxation », *Duke Law Journal*, vol. 46, 1997, p. 1029.

plus politiques et parlementaires. Son jugement sur les spécialistes français de finances publiques (Paul Leroy-Beaulieu, Léon Say, René Stourm, notamment, qui enseignent au Collège de France pour le premier et à l'École libre des sciences politiques pour les deux autres) est particulièrement sévère. Il reproche notamment aux auteurs français, de l'ancienne génération, de se tourner uniquement vers le débat français : « Les auteurs français qui écrivent sur les problèmes financiers ont la fâcheuse habitude d'évoquer ces sujets en ignorant superbement les nouvelles théories qui viennent d'autres pays »¹⁹. Il critique ouvertement les travaux des membres de la Société d'économie politique, passant en revue quelques-unes des erreurs faites par Yves Guyot dans son livre sur l'impôt sur le revenu, ou jugeant inconcevable que René Stourm puisse rédiger un ouvrage intitulé *Systèmes généraux d'impôt* en ne s'intéressant qu'à la France (« Son défaut principal est l'insularité [...] Il n'est fait aucune mention des contributions théoriques des Allemands, des Italiens, des Hollandais et d'autres au cours des dix ou vingt dernières années »²⁰). Par opposition, Seligman soutient très tôt les efforts de l'équipe de la *Revue d'économie politique*, fondée en 1887 par Charles Gide et Edmond Villey, dont l'objectif affiché est d'ouvrir le débat économique français à la controverse et aux théories internationales. Ses livres sont très vite recensés par la revue, qui reconnaît en lui une des grandes figures du débat sur l'impôt. Charles Rist, dans la nécrologie qu'il lui consacre en 1939, se souvient que « la séduction de sa conversation, son absence totale de dogmatisme, avaient fait de lui l'intermédiaire le mieux qualifié entre les savants d'Europe et les économistes universitaires des États-Unis. D'Italie, de France, d'Allemagne et d'Angleterre lui venaient sans peine des concours que sa bonne grâce attirait tout naturellement »²¹. Après-guerre, Seligman étend encore ses réseaux : des chercheurs d'Asie viennent à Columbia pour s'initier aux finances publiques, et il dirige notamment le PhD d'Ambedkar, futur rédacteur de la Constitution indienne et défenseur des Intouchables, auteur à New York d'une thèse sur les finances provinciales en Inde²². Seligman dirige aux presses de Columbia une collection, intitulée « Studies in history, economics, and public law », qui traduit et publie des études sur des pays étrangers.

Alors que les économistes françaises pensent vivre un moment singulier à la fin du XIX^e siècle, la controverse sur la progressivité est en réalité de nature transnationale. Plusieurs groupes de chercheurs et d'experts jouent un rôle décisif dans l'évolution des conceptions fiscales. En Angleterre, les travaux de Stanley Jevons, Francis Edgeworth et Alfred Marshall ont, par leur mise en évidence du concept de l'utilité marginale, posé les fondements d'une défense intellectuelle de la progressivité liée à la notion d'égalité des sacrifices. Les travaux de l'école autrichienne, notamment de Carl Menger et d'Eugen von Böhm-Bawerk, tout comme ceux de Léon Walras, ont également nourri cette réflexion sur l'utilité marginale. Selon cette théorie, un ouvrier qui verse 10 francs à l'État sur un salaire total de 100 francs consent un sacrifice plus élevé que le capitaliste auquel l'État prélève 100 francs sur son revenu total de 1 000 francs. Bien que le taux d'imposition s'appliquant aux deux contribuables soit le même (10 %), l'utilité marginale de la dernière unité prélevée sur l'ouvrier est bien plus grande que celle prélevée sur le capitaliste, puisque l'une aurait pu servir à l'achat de biens de première nécessité, tandis que l'autre aurait été consacrée à la consommation de biens superflus. Il paraît dès lors rationnel d'un point de vue économique, et légitime sur le plan moral, d'élever le taux d'imposition à mesure que les revenus augmentent.

¹⁹ Edwin R.A. Seligman, *Essays in Taxation...*, *op. cit.*, p. 369.

²⁰ *Ibid.*, p. 376.

²¹ Charles Rist, « Nécrologie... », art. cit., p. 1611.

²² B.R. Ambedkar, *The Evolution of Provincial Finance in British India. A Study in the Provincial Decentralization of Imperial Finance*, Londres, King & Son, 1925, avec une préface d'Edwin R.A. Seligman.

L'influence de l'économie marginaliste reste toutefois limitée en France au début du XX^e siècle, ce qui peut sans doute expliquer le retard de la conversion intellectuelle des économistes français au principe de la progressivité. La défense de ce principe par les économistes allemands, au premier rang desquels les socialistes de la chaire Gustav Schmoller ou Adolf Wagner, ne pouvait guère peser sur les débats économiques français, dans la mesure où le rejet de « l'autoritarisme » germanique prévalait sur toute forme d'échange intellectuel constructif. Plus nombreuses sont, dans les revues et les traités d'économie politique, les références aux travaux du belge Hector Denis ou à ceux de l'italien Mazzola²³. L'œuvre de l'économiste suédois Knut Wicksell, quoique fondamentale dans son pays et majeure pour la théorie économique de la progressivité, semble en revanche avoir été peu discutée avant 1914²⁴.

Ce sont plutôt les économistes américains, en particulier Richard T. Ely et Edwin Seligman qui ont une influence décisive sur le débat français²⁵. La traduction des ouvrages de Seligman consacrés à la théorie de l'impôt progressif et à l'impôt sur le revenu est lancée en 1909 par Gaston Jèze, professeur à l'université de Lille et co-fondateur de la *Revue de science et de législation financières*²⁶. C'est Jèze lui-même qui demande à Seligman l'autorisation de traduire ses ouvrages, une tâche qu'il confie à de jeunes docteurs entre 1909 et 1914, dans un effort d'ouverture du débat français sur les théories étrangères (Jèze fait également traduire à la même époque le *Traité de la science des finances* de Wagner). Si les dirigeants politiques n'ont pas forcément connaissance de ces travaux, ils sont utilisés par les économistes français qui veulent discréditer les attaques non scientifiques contre l'impôt progressif. Jèze lui-même est un fervent soutien des projets d'impôt progressif. Dans sa préface, Seligman dit espérer que son « livre pourra présenter quelque utilité dans la grande discussion qui a lieu en France en ce moment »²⁷. L'économiste américain reconnaît sans réserve le fait que ses ouvrages et ses recherches sont calés sur l'agenda politique. Il dit ainsi avoir commencé ses travaux sur l'impôt sur le revenu en 1894, année d'adoption d'un premier projet de création de l'*income tax*, déclaré inconstitutionnel l'année suivante par la Cour Suprême : « Je m'aperçus aussitôt que les arrêts de 1895 relatifs à l'impôt sur le revenu mettaient un terme, au moins temporairement, à tout programme législatif, et j'abandonnai mon projet jusqu'à un moment plus propice. Cette occasion m'a été offerte par l'agitation en faveur d'un impôt fédéral sur le revenu, qui a abouti au dépôt du XVI^e amendement »²⁸.

La renommée de Seligman est à cette époque mondiale : économiste distingué de Columbia, il est un défenseur de longue date de la progressivité, qu'il justifie au nom de l'égalité des sacrifices, tout en étant un adversaire des utopies fiscales – ce qui rassure les esprits les plus frileux. Sa connaissance de l'ensemble des débats et des expériences qui ont lieu à travers le monde lui permet de présenter le sujet de la progressivité non plus sous

²³ Hector Denis, *L'Impôt. Leçons données aux cours publics de la ville de Bruxelles*, Bruxelles, Monnom, 1889 ; Ugo Mazzola, *L'Imposta progressiva in economia pura e sociale*, Pavie, 1895.

²⁴ Torsten Gårdlund, *The Life of Knut Wicksell*, Stockholm, Almqvist & Wiksell, 1958.

²⁵ L'*income tax* est l'un des grands sujets du débat économique et politique pendant la période progressiste aux États-Unis. Voir à ce sujet, entre autres, Richard Sylla, « The progressive era and the political economy of big government », *Critical Review*, 5, 1992, p. 531-557 ; Elliott Brownlee, *Federal Taxation in America. A Short History*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996 ; Ajay K. Mehrotra, « More mighty than the waves of the sea : toilers, tariffs and the income tax movement, 1880-1913 », *Labor History*, vol. 45, n° 2, mai 2004, p. 165-198, et « Envisioning the modern American fiscal state : progressive-era economists and the intellectual foundations of the US income tax », *UCLA Law Review*, 52, août 2005, p. 1793-1866.

²⁶ Edwin R.A. Seligman, *L'Impôt progressif en théorie et en pratique*, Paris, Giard & Brière, Bibliothèque internationale de science et de législation financières, 1909 [1894]

²⁷ *Ibid.*, p. 6.

²⁸ Edwin R.A. Seligman, *L'Impôt sur le revenu, op. cit.*, p. V.

l'angle des passions politiques, mais sous le signe de l'objectivité scientifique. Pour les partisans français de la progressivité, la référence aux travaux de Seligman offre donc l'avantage d'arracher la défense de la progressivité au souvenir, encore vif et très sensible politiquement, du programme de nivellement des fortunes que les jacobins promouvaient en 1793. La progressivité n'est plus nécessairement présentée comme l'aboutissement d'un projet social et politique ambitieux visant à réduire les inégalités, mais plutôt comme le résultat d'une évolution scientifique inéluctable, à la fois plus rationnelle, plus juste et plus efficace du point de vue des finances publiques. C'est clairement cette ligne que les défenseurs français de la progressivité, comme Gaston Jèze, Edgard Allix ou Louis Suret adoptent dans les années 1900, tandis que le *Journal des économistes* continue de jeter un regard suspicieux sur ces nouvelles théories, surtout lorsqu'elles viennent de l'étranger.

L'impôt progressif sur le revenu est adopté par de nombreux pays autour de la Première Guerre mondiale (1909 en Grande-Bretagne, 1913 aux États-Unis, 1914 en France, 1919 en Belgique, par exemple). La prédiction de Seligman selon laquelle une transformation de ce type était en marche se concrétise. La Première Guerre mondiale accélère également le processus d'internationalisation de l'expertise économique, en particulier avec la création de la Société des Nations et la volonté de trouver des règlements internationaux au problème de la dette. Dans les années 1920, Seligman est présenté comme le grand spécialiste mondial de la taxation et des finances publiques. Il n'est guère étonnant de le voir, dès 1923, appelé par la Société des Nations à participer à une réflexion sur la question de la double imposition des revenus. C'est la dernière étape de sa carrière : son expertise, d'abord locale puis nationale, se déploie désormais à une échelle internationale. La construction de ses réseaux, la réputation de ses ouvrages et ses interventions auprès du gouvernement américain l'ont installé dans la position de consultant mondial, dont le nom s'impose comme une évidence lors des réunions préparatoires du comité économique et financier de la Société des Nations. Le rapport cosigné avec 3 autres experts sert de base aux réflexions de la Société des Nations, même si une conférence de hauts fonctionnaires vient compléter ces travaux et préparer la rédaction de conventions-types pour limiter la double imposition et réprimer la fraude fiscale²⁹. À la même époque, son collègue de l'université du Wisconsin, Thomas Sewell Adams, est l'autre grande figure américaine qui participe aux réflexions financières de la Chambre de commerce internationale et des comités économiques et financiers de la Société des Nations.

Edwin R.A. Seligman meurt en 1939. Professeur à Columbia pendant plus de quarante ans, il a fait toute sa carrière académique à New York. Sa réputation s'est construite au croisement de la production scientifique et de l'expertise publique, en s'appuyant sur toutes les échelles, locale, nationale et internationale. Sa contribution théorique à la science des finances reste finalement limitée, mais il fut surtout l'homme d'un moment, celui du débat sur la transformation de l'impôt et de l'adoption du principe de la progressivité. Sa position sociale et universitaire a fait de lui un personnage central, qui était en contact avec la plupart des économistes de l'époque. Autour de lui s'est constitué un réseau informel de chercheurs en finances publiques, avant que soit créée en 1938, à l'instigation du français Edgard Allix, un Institut international de finances publiques, dont il était logique que l'une des vice-présidences lui soit attribuée, lui qui était comme le « président informel » d'une communauté d'expertise à laquelle il avait contribué à donner forme depuis la fin du XIX^e siècle.

²⁹ Thierry Godefroy, Pierre Lascoumes, *Le Capitalisme clandestin. L'illusoire régulation des places offshore*, Paris, La Découverte, 2004, chap. 4, p. 134-138 ; Christophe Farquet, « Expertise et négociations fiscales à la Société des Nations (1923-1939) », *Relations internationales*, n° 142, 2010, p. 5-21.