

PARADOXALE

LA REVUE



HORS-SÉRIE
#02

ISSN 2981-2771

OCTOBRE 2026

La lettre et l'esprit

Homme, citoyen ou consommateur ?

octobre 2026
collection « PARADOXALE | LE LAB DES CONTRE-SENS »

Diffusé sous licence Creative Commons
Attribution – Pas d'Utilisation Commerciale – Pas de Modification
4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0)
creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.fr

Outre les droits accordés par cette licence, l'auteur autorise
expressément la reproduction et la diffusion interne de ce numéro
au sein des entreprises, administrations et établissements
d'enseignement, ainsi que son usage à des fins de formation,
y compris lorsque ces organisations poursuivent un but lucratif.

Le droit moral de l'auteur demeure inaliénable.
© 2026 Sébastien VANNEROT.

ISSN 2981-2771 (en ligne)

Table des matières

Éditorial	7
La lettre et l'esprit	9
Introduction	9
1 La lettre gardée	11
1.1 Une condamnation en progression	11
1.2 Deux trajectoires opposées	12
1.3 Une réprobation sans effet	13
2 L'esprit délégué	14
2.1 Le vote devenu conditionnel	14
2.2 L'Homme et le Citoyen, ou la colonne disparue	16
2.3 De la sûreté à la sécurité, un mot qui change de sens	18
3 Le passager clandestin	20
3.1 La pelouse intacte.....	20
3.2 Il en suffit d'un.....	22
3.3 La fraude visible et la fraude invisible	23
3.4 L'aubaine et la règle.....	25
3.5 Le prix de l'honnêteté	26
3.6 La faille en modèle.....	26
4 La loi qui frappe les gens honnêtes.....	29
4.1 La demande d'ordre.....	29
4.2 Le réflexe législatif.....	30
4.3 Le triple coût.....	30
4.4 Le détricotage législatif.....	33
4.5 Fermeture du guichet pour les honnêtes gens	34
5 La sanction incertaine	35
5.1 L'apport de Beccaria	35
5.2 L'antidémarrage, une réussite sans suite	35
5.3 Moins d'une chance sur douze	37
5.4 « Auteur inconnu »	37
5.5 Trois fois moins de procureurs, trois fois plus d'affaires	38
5.6 La parole d'un général	39
5.7 Un recouvrement marginal.....	39
5.8 Combattre à l'aveugle	40

5.9	Un silence qui nourrit la rumeur	41
5.10	Une question jamais tranchée	41
5.11	L'apparente inertie de l'État	42
5.12	Plus facile à tenir	43
5.13	La tentation de se faire justice	44
6	Ce que font les pays qui s'en sortent	44
6.1	Le cliché qui ne résiste pas aux chiffres	44
6.2	La fiction de l'évaluation préalable	45
6.3	Un conseil créé deux fois	46
6.4	L'inapplication de la loi	47
6.5	Alléger le stock, à l'allemande	48
6.6	Pourquoi respecter la règle	49
6.7	À quoi sert la sanction.....	50
7	Tenir ce que l'on promet.....	51
7.1	La chaîne de la délégation	51
7.2	Encore des promesses	51
7.3	Ce que la promesse non tenue détruit	52
7.4	Sept remèdes	53
7.5	La norme oubliée	54
7.6	Chemins de désir	55
	Conclusion.....	56
	Sources et références	59
	L'auteur	71

Éditorial

Il y a quelque temps, j'assistais à des obsèques. Au cours de son homélie, le prêtre s'est arrêté sur une distinction que je croyais connaître et que je n'avais jamais entendu formuler ainsi. L'espoir et l'espérance ne sont substantiellement pas la même chose. L'espoir attend quelque chose de précis, il se nourrit de circonstances et se défait avec elles. L'espérance ne promet rien de déterminé, elle tient sans garantie, et c'est pour cette raison qu'aucun événement ne peut la réfuter.

Le lieu donnait à cette distinction toute sa force. Au sein d'une assemblée réunie dans un cimetière pour un enterrement, l'espoir n'a plus d'objet. Ce que l'on pouvait espérer s'est éteint avec l'être cher mis en terre. Seule l'espérance demeure disponible et l'on comprend alors qu'elle n'est pas une « version améliorée » de l'espoir mais une disposition d'une autre nature, la seule qui survive à l'irréversible.

Je suis sorti de là avec une question qui n'était plus religieuse. Ce que cet homme d'Église avait décrit du croyant, ne pouvait-on le dire de la vie commune ? Des espoirs, nous en avons beaucoup, et on nous en propose chaque saison de nouveaux, plus précis et mieux chiffrés que les précédents, plus encore à l'approche d'une campagne présidentielle. Une espérance partagée, la conviction que nous allons quelque part ensemble, que nous partageons le même chemin et que cela vaut la peine : tout cela, je ne le vois plus. Nous avons remplacé l'espérance par des espoirs, et l'oreille, d'ailleurs ironiquement, ne distingue pas des espoirs du désespoir. Nous nous étonnons encore que chaque déception appelle une promesse plus forte que celle qui vient d'échouer. Une formule attribuée tour à tour à plusieurs responsables politiques en a pourtant donné la clé : les promesses n'engagent que ceux qui les reçoivent.

Je dois dire ici où j'en suis, puisque cet éditorial n'engage que moi. Je n'attends plus grand-chose. Non par amertume, mais parce que ne plus rien attendre de personne est encore la plus sûre manière de n'être pas déçu. Je m'en tiens à des principes, je fais ce que j'estime devoir faire, et l'on verra bien de quoi demain sera fait. Je sais ce que cette position a de commode et je ne la présente pas comme une sagesse. Je crois seulement qu'elle est aujourd'hui très partagée, et qu'une société où beaucoup en sont là devrait s'en inquiéter davantage.

Une seconde scène de la vie quotidienne, plus modeste encore, m'occupe depuis quelques mois. Dans la résidence où je vis, une pelouse décorative majestueuse était interdite à tous. Elle l'était depuis soixante ans, sous un petit panneau rouillé que plus personne ne lisait.

Aucun gardien, aucune sanction, aucun grillage. Elle était intacte. Un jour, un résident a décidé qu'il n'en ferait qu'à sa tête, il a traversé, il a laissé son chien y faire ses besoins. On le lui a dit, sans disposer d'aucun moyen de l'y contraindre. En un mois, un grand nombre l'a suivi, et la pelouse est aujourd'hui défigurée.

Je repense souvent à ces soixante années durant lesquelles la pelouse était belle. Ces années ne prouvaient pas que la règle était solide; elles ont seulement montré que personne n'avait encore commencé à enfreindre la règle collective. Ce qui tenait cette pelouse, ce n'était ni le panneau ni la crainte, c'était que chacun voyait que tous s'y conformaient. Il a suffi qu'un seul le fasse impunément sous les yeux des autres pour que l'ensemble cède, et ceux qui font encore le tour passent désormais pour des benêts.

Le numéro que vous allez lire est né de ces deux scènes, ordinaires en apparence, qui interrogent pourtant profondément. Il prolonge celui que nous avons consacré à *La démocratie du renoncement*. Ce numéro se refermait sur une question restée en suspens : à force de courir après les espoirs, avons-nous seulement gardé le souvenir de ce vers quoi nous voulions aller ? Je crois que nous en tenons un élément de réponse et qu'il est encore moins agréable qu'il n'y paraît. Nous n'avons pas cessé de juger. Nous continuons de trouver inacceptable que l'on fraude, que l'on triche, que l'on se serve. Ce que nous avons cessé de faire, c'est d'y veiller nous-mêmes. Nous en avons confié le soin à la loi, au contrôle et au juge, qui n'ont ni les moyens ni la nature de le porter à notre place...

Sébastien VANNEROT
Directeur de la publication

La lettre et l'esprit :

Homme, citoyen ou consommateur ?

Introduction

Le quatrième numéro de la revue, *La démocratie du renoncement*, partait d'un constat simple et d'une explication qui l'est moins. Son constat : les Français votent de moins en moins, et ceux qui votent le font de manière de plus en plus irrégulière. Son explication : cette désaffection tient moins à la colère ou au dégoût qu'à un calcul. Pour un électeur isolé, le geste de voter coûte un peu et ne change presque rien, puisque la probabilité qu'une voix décide d'un scrutin est infime. Le bulletin n'est plus une adhésion, il est devenu un investissement dont chacun évalue le rendement. Ce numéro appelait cela le passage d'une démocratie de l'adhésion à une démocratie de l'arbitrage. Chaque abstention y est rationnelle, et leur somme produit un résultat que personne n'a choisi.

Il se refermait sur une question restée sans réponse, celle de la destination que nous avons perdue de vue à force de courir après les espoirs.

Cette destination portait peut-être un nom qui figure en toutes lettres au seuil de notre texte fondateur. Le préambule de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen assigne aux réclamations des citoyens une fin qui n'est ni un programme ni un résultat, mais un horizon : le bonheur de tous. Aucune échéance ne l'accompagnait : c'était ce qu'une tradition plus ancienne appelle une espérance, au sens que l'éditorial vient de rappeler. Le moment révolutionnaire en est saturé, au point que la Déclaration de 1793 fera du bonheur commun le but même de la société. On sait ce que la Terreur a fait de cette espérance, et l'on ne saurait citer ce texte sans le rappeler. Mais l'ambition, elle, était bien celle-là : un monde à refaire et des jours meilleurs pour tous, sans que nul soit en mesure d'en fixer le terme.

Nous avons cessé de parler ainsi. Nous parlons désormais de résultats, d'échéances et d'objectifs chiffrés, c'est-à-dire d'espoirs. Et comme l'espoir peut toujours être déçu, chaque échéance manquée appelle la suivante.

Reste que la lettre, elle, n'a pas bougé. Mieux : elle n'a jamais été aussi vivante. Restée longtemps un texte de principe sans portée contentieuse, la Déclaration de 1789 est devenue un élément de notre droit positif, applicable par le juge et invocable par tout justiciable. Ses articles se plaident. C'est un progrès considérable et personne ne songe à

le regretter.

Or jamais nous n'avons autant appliqué la lettre de ce texte, ni autant affirmé les principes qu'il porte. Nous condamnons la fraude plus fermement que nos parents, et davantage à chaque enquête. Nous tenons massivement à la démocratie, tout en étant massivement insatisfaits de son fonctionnement. Les chiffres ne décrivent donc aucun effondrement moral, et quiconque chercherait le tableau d'un pays qui aurait perdu ses valeurs serait déçu.

Ce que nous avons cessé de faire, c'est d'en assurer nous-mêmes le respect. Nous jugeons, et nous attendons d'un autre qu'il fasse respecter ce que nous jugeons. La Déclaration s'adressait pourtant à deux personnes, et non à une seule. À l'Homme, qui y trouve les libertés qu'on lui doit. Au Citoyen, qui y trouve ce qu'il doit à son tour : concourir à la loi, consentir à l'impôt, demander compte à l'administration. Kennedy résumait ce partage en 1961 par une formule que chacun connaît encore et qui invitait à ne pas demander ce que le pays peut faire pour nous mais ce que nous pouvons faire pour lui. Qu'elle sonne aujourd'hui comme une leçon de morale en dit déjà long. Aucun candidat ne s'y risquerait sans être aussitôt soupçonné de vouloir faire porter aux citoyens ce qui relève de l'État. La première moitié, celle des droits de l'Homme, a prospéré. La seconde, celle des devoirs du Citoyen, a été déléguée : nous en avons confié l'exercice à d'autres.

Tout, dans ce qui suit, procède d'un même arbitrage et cet arbitrage se joue en chacun de nous, quelle que soit sa place dans la société. En chacun coexistent une part qui calcule, compare et choisit, et une part qui s'engage sans attendre de retour. La première est parfaitement rationnelle et il n'y a aucune raison de la mépriser. La seconde ne l'est pas, au sens économique, et c'est ce qui la rend fragile. De cet arbitrage découle tout le reste. La retenue intérieure se déplace vers la norme, et la norme prolifère jusqu'à peser d'abord sur ceux qui la respectent. La sanction devient incertaine. S'installe alors la conviction que respecter la règle revient à se faire duper pendant que d'autres en profitent : c'est ce que ce numéro appelle le choix des dupes. Les autres oppositions que l'on croquera, la lettre et l'esprit, l'Homme et le Citoyen, l'espoir et l'espérance, en sont la trace dans les textes et la traduction dans la vie publique.

Ce numéro décrit cet enchaînement, du jugement délégué à la règle désertée, et cherche ce qui peut l'enrayer. Il ne désigne aucun coupable, et l'on y trouvera des exemples pris à tous les étages de la société, car le comportement qu'il décrit n'a pas de classe sociale. Il paraît à quelques mois d'une élection présidentielle où chacun promettra de rétablir l'ordre et de combattre la fraude. Il ne juge aucune de ces promesses : il en propose seulement un cadre de lecture.

I La lettre gardée

1.1 Une condamnation en progression

Une idée reçue doit d'abord être écartée, parce qu'elle est à la fois répandue et fausse. Les Français ne sont pas devenus plus tolérants à la fraude. Ils le sont moins que leurs parents et des enquêtes le mesurent.

Depuis 1981, une enquête européenne pose tous les neuf ou dix ans la même question à des échantillons représentatifs d'une trentaine de pays. On y demande, pour une série de comportements, s'ils peuvent toujours se justifier, ne jamais se justifier, ou quelque chose entre les deux, sur une échelle de un à dix. La France y participe depuis l'origine, avec un échantillon d'environ 2 000 personnes interrogées en face-à-face. Comme la formulation n'a pas varié en quarante ans, on peut comparer les réponses de 2018 à celles de 1981, ce qui est rare et précieux.

Sur les quatre comportements que l'on peut qualifier d'inciviques, aucune note moyenne ne dépasse quatre sur dix. Tricher sur ses impôts, demander des indemnités auxquelles on n'a pas droit, accepter un pot-de-vin, resquiller dans les transports : tout cela est majoritairement réprouvé, et davantage que trente ans plus tôt. Les chercheurs qui ont mené cette vague d'enquête le disent sans ambiguïté : ces conduites sont de moins en moins tolérées.

Les données européennes précisent le tableau. En 2017, dans les 21 pays de l'Union suivis depuis 1990, 74 % des répondants estiment qu'accepter un pot-de-vin ne peut jamais se justifier, et 59 % le disent de la fraude fiscale. Ils sont 55 % à le penser de l'abus de prestations sociales, 46 % du resquillage dans les transports. En trente ans, la condamnation de la fraude fiscale a progressé de 12 points, et elle a progressé à chaque vague d'enquête, sans exception. Celle du pot-de-vin a gagné 7 points. L'abus de prestations reste stable. Seul le resquillage recule un peu, de 6 points, et de façon irrégulière.

Un mot sur la place de la France, car elle n'est pas nécessairement celle qu'on imagine. Nous nous situons à peu près au milieu du classement européen. Près de deux tiers des Français interrogés jugent la fraude fiscale injustifiable, et à peine 3 % l'estiment plutôt ou toujours justifiable. Nous sommes donc loin d'un pays qui approuverait la triche. Ce qui nous distingue de l'Allemagne ou du Danemark, où le refus catégorique dépasse 70 %, n'est pas une approbation du phénomène mais une moindre fermeté envers ce dernier. On y trouve davantage de réponses du type « cela dépend » et moins de réponses absolues du type « jamais ». La nuance compte, car c'est dans cette zone du « cela dépend » que prospèrent les arrangements décrits aux chapitres suivants.

1.2 Deux trajectoires opposées

Voilà pour les chiffres. Reste à comprendre ce qu'ils disent.

Parmi la douzaine de comportements soumis au jugement des Européens, deux familles se dessinent, sans se distinguer par la gravité des faits. D'un côté, le divorce, l'homosexualité, la sexualité, l'euthanasie, le suicide, la consommation de drogues douces. De l'autre, le resquillage, l'abus de prestations, le pot-de-vin, la fraude fiscale. Ce qui sépare ces deux familles est simple. La première relève de la vie privée : celui qui choisit supporte l'essentiel des conséquences de son choix. La seconde relève de la vie collective : celui qui choisit recherche son propre avantage en faisant supporter le coût financier aux autres.

Or ces deux familles ont suivi, en 30 ans, des trajectoires opposées. Sur les choix de la vie privée, la tolérance a augmenté de façon spectaculaire : 27 points pour l'homosexualité, 24 pour les drogues douces, 15 pour l'euthanasie, 13 pour les relations sexuelles occasionnelles. Sur les comportements qui pèsent sur la vie collective, elle a reculé. Les chercheurs résument ce double mouvement d'une formule : les valeurs européennes vont vers plus de tolérance sur les enjeux éthiques et moins de tolérance sur les enjeux civiques.

Ce résultat congédie deux lectures paresseuses. Celle du déclin moral d'abord : sur ce qui touche à l'argent des autres, nous sommes plus rigoristes qu'en 1990 et cela va croissant. Celle d'un durcissement général ensuite : sur ce qui ne regarde que soi, nous n'avons jamais été aussi libéraux. Il ne s'agit donc pas d'un relâchement, ni d'une crispation, mais d'un partage. Chacun revendique pour lui-même une liberté que nos parents n'imaginaient pas et attend des autres une rigueur que nos parents n'exigeaient pas.

Ce partage entre la liberté revendiquée pour soi et la rigueur exigée des autres est le point de départ de tout ce qui suit. Il n'a rien de contradictoire et l'on pourrait même le trouver cohérent : la liberté de chacun suppose que nul ne fasse peser sur les autres le coût de ses choix. C'est, formulé autrement, l'article 4 de la Déclaration, selon lequel la liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui. Nous n'avons donc pas abandonné le principe. Nous l'avons, si l'on peut dire, spécialisé.

Une réserve s'impose ici. Tout ceci relève du déclaratif. On interroge des gens sur ce qu'ils jugent, non sur ce qu'ils font, et chacun sait qu'il y a un pas de l'un à l'autre. Les chercheurs eux-mêmes signalent le risque que les répondants donnent la réponse qu'on attend d'eux plutôt que la leur, comme il y a loin, en politique, du soutien déclaré dans un sondage au bulletin effectivement déposé. Ces chiffres valent donc pour ce qu'ils sont : la mesure d'un jugement, non celle d'un comportement. Le comportement fait l'objet des chapitres suivants.

1.3 Une réprobation sans effet

La condamnation de la fraude fiscale ne s'est pas durcie par à-coups, au gré d'une affaire ou d'un scandale. Des affaires ont pu frapper les esprits mais elles n'ont pas infléchi la tendance. Elle a progressé à chaque vague d'enquête, régulièrement, de 1990 à aujourd'hui, et l'analyse de ces données juge probable qu'elle progresse encore. Voilà donc une société qui, depuis 30 ans, réproouve un peu plus à chaque décennie le fait de se servir aux dépens des autres.

On s'attendrait à ce que cette réprobation croissante produise quelque effet. Que la fraude recule, ou du moins qu'elle cesse de progresser. Ce n'est pas ce que l'on observe, et les chapitres suivants le montreront en détail.

L'exemple le plus banal qui soit, chacun l'a vécu. Une vente entre particuliers, un vélo, un meuble, un téléphone, réglée en espèces et sans que rien n'en soit jamais déclaré. Ou ces quelques heures de ménage, de garde d'enfants ou de cours particuliers payées de la main à la main, parce que c'est plus simple pour tout le monde et que la déclaration coûterait plus cher que le service. Le citoyen qui est en nous sait très bien ce qu'il faut en penser : il vient de répondre à l'enquêteur que ne pas déclarer ses revenus est une chose grave, et il le pensait. Le consommateur, lui, voit un prix plus bas, une formalité épargnée, et aucune conséquence visible pour personne. Celui qui reçoit l'argent n'est pas nécessairement un fraudeur d'habitude : c'est souvent quelqu'un qui complète un revenu insuffisant. Les deux parties ont, chacune de son côté, d'excellentes raisons.

Prise isolément, cette transaction ne pèse rien. Elle ne prive l'hôpital d'aucun lit ni l'école d'aucun professeur, et celui qui la conclut ainsi ne se voit pas, à juste titre, comme un fraudeur. Ce qui change tout, c'est le volume : l'addition de millions de décisions dont aucune n'est grave. Et ce qui change encore davantage, c'est qu'une partie de ces transactions ne relève plus de l'arrangement occasionnel : certains en ont fait le fondement de leur modèle économique. Ceux-là n'ont rien de gens qui bouclent leur fin de mois : ce sont des acteurs qui ont calculé. Entre les deux, la ligne est difficile à tracer, mais la différence est de nature.

Ce que nous condamnons de plus en plus fermement se porte donc, pour le dire simplement, plutôt bien.

L'explication la plus immédiate serait que l'État n'a rien fait. Elle est fausse, et le dire tout de suite évite de se tromper de reproche. Sur la même période, les textes contre la fraude se sont succédé sans interruption, portés par tous les gouvernements sans exception, et le dernier en date a été adopté au printemps de cette année. Le Parlement, les corps de contrôle, les inspections et les cours des comptes ont produit sur ce sujet une littérature considérable. Le problème est connu, documenté, chiffré, débattu, légiféré.

D'un côté, le jugement moral se durcit. De l'autre, le législateur ne cesse de légiférer. Entre les deux, la réalité ne bouge pas. L'une de ces trois choses n'est donc pas ce qu'elle paraît être. Ou bien le jugement est moins assuré que les enquêtes ne le disent, ou bien les lois ne font pas ce qu'elles disent faire, ou bien quelque chose, dans la manière dont elles sont appliquées, les prive de leurs effets.

La revue a consacré son troisième numéro, *L'industrie du parapluie*, à la loi devenue acte de communication, et son cinquième, *L'insoutenable légèreté du droit*, à la règle si précise qu'elle finit par détruire le jugement qu'elle prétendait encadrer. Ces analyses ne sont pas reprises ici. Elles laissent pourtant de côté une conséquence : une loi qui ne produit pas d'effet n'est pas seulement inutile, elle coûte, et elle coûte cher. Reste à savoir à qui.

La réponse tient en sept mots, et le lecteur la devine sans doute déjà : elle coûte à ceux qui la respectent.

Une dernière observation, qui vaut avertissement pour la suite. La condamnation n'est pas répartie de manière égale sur les quatre comportements. On réproouve massivement le pot-de-vin, que presque personne n'a l'occasion de commettre. On réproouve moins le resquillage, que beaucoup ont pratiqué au moins une fois. Entre les deux, la fraude fiscale et l'abus de prestations se tiennent à quatre points d'écart. Faut-il y voir une hiérarchie de gravité, l'effet d'une tentation plus ou moins proche, ou le reflet de l'idée que chacun se fait du fraudeur, riche ou pauvre selon la place qu'il occupe lui-même ? Les données ne permettent pas de trancher, et nous nous en gardons. Mais la fermeté du jugement pourrait bien varier selon la distance qui nous sépare de la faute.

2 L'esprit délégué

2.1 Le vote devenu conditionnel

Il y a une manière simple de mesurer ce que nous faisons de nos principes et elle ne demande aucune enquête d'opinion : il suffit de regarder qui vote, et surtout comment.

Le chiffre de la participation, que les soirées électorales commentent à l'infini, ne dit pas grand-chose. Il monte, il descend, il dépend du scrutin. Aux législatives anticipées de 2024, il a atteint son niveau le plus élevé depuis 1997. Ce rebond ne contredit pas pour autant ce qui suit, puisqu'il traduit le vote intermittent, celui qui se mobilise lorsque l'enjeu lui paraît le justifier. Un autre chiffre, plus discret, nous en dit tout autant. L'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) suit depuis 20 ans la proportion d'électeurs qui votent systématiquement, à tous les tours de toutes les élections nationales, et celle de ceux qui n'y vont jamais. Entre les deux se tient une troisième catégorie, celle des électeurs intermittents, qui se déplacent parfois et s'abstiennent d'autres fois.

En 2002, 47,6 % des inscrits votaient systématiquement. En 2022, ils ne sont plus que 37 %. Depuis 2017, les intermittents l'emportent en représentant 47,2 % du corps électoral. Chez les moins de trente ans, le basculement n'est pas une tendance mais un fait accompli, une réalité : 17,3 % de votants systématiques, 59 % d'intermittents.

Entre 2017 et 2022, toutefois, le vote intermittent lui-même recule de 4 points, pendant que l'abstention systématique gagne 2,4 points. Une partie de ceux qui votaient de temps en temps ne votent plus du tout. Le mouvement n'est donc pas un simple glissement du devoir vers le calcul : pour une fraction croissante, le calcul lui-même a cessé d'être fait.

Une seconde précision, que le lecteur gardera à l'esprit : ce recul n'est pas réparti de manière égale. Le vote systématique s'établit à 29 % chez les non-diplômés (hors étudiants), contre 44 % chez les diplômés du supérieur. Et l'abstention systématique concerne désormais la moitié des jeunes sans diplôme, quand elle ne touche que 17 % des jeunes diplômés du supérieur. Autrement dit, ceux qui exercent le moins leur part citoyenne sont aussi, bien souvent, ceux qui dépendent le plus des décisions publiques qu'ils ne contrôlent pas.

Voter « de temps en temps » n'a rien d'anodin. Ce n'est pas de l'indifférence, sinon ces électeurs ne se déplaceraient jamais. Ce n'est pas davantage du dégoût, puisqu'ils reviennent. C'est un calcul : on se déplace quand le scrutin paraît en valoir la peine. Quand l'enjeu inquiète, quand l'issue semble incertaine, quand le résultat pourrait changer quelque chose. On reste chez soi dans le cas contraire. Le geste n'a pas disparu, il est devenu conditionnel.

Or c'est la différence entre un devoir et un calcul. Un devoir ne dépend pas des circonstances : on l'accomplit parce qu'il nous incombe, y compris pour une élection qui n'intéresse personne. Un calcul, lui, pèse ce que l'on met et ce que l'on peut en attendre. L'électeur intermittent n'est pas un mauvais citoyen ; il est un citoyen qui a commencé à raisonner comme le font, en toutes choses, les gens raisonnables.

Une pratique désormais installée a probablement accéléré ce glissement et elle mérite qu'on s'y arrête sans prendre parti sur le fond. Depuis une vingtaine d'années, il arrive régulièrement qu'entre les deux tours d'un scrutin, des consignes invitent les électeurs à voter pour un candidat dont ils ne partagent pas le programme, afin d'en écarter un autre. C'est ce que l'on appelle le barrage, ou le front, républicain. On peut approuver ou désapprouver ce réflexe, la question n'est pas là. Ce qui compte ici est l'effet qu'il exerce sur le geste de voter.

Un bulletin déposé pour empêcher n'est pas un bulletin déposé pour choisir. Il n'exprime aucune adhésion, ne mandate personne, et l'élu qui en bénéficie sait lui-même qu'une part de ses voix ne lui appartient pas. Surtout, ce vote est par nature conditionnel : il ne

se justifie que si la menace est présente. L'électeur à qui l'on a expliqué pendant 20 ans qu'il devait se déplacer pour éviter le pire a parfaitement retenu la leçon, y compris dans sa réciproque. S'il n'y a pas de pire à éviter, le déplacement perd son motif.

On peut donc faire l'hypothèse que ce mécanisme, conçu pour mobiliser, a fini par enseigner que le vote sert à écarter plutôt qu'à mandater. L'enquête ne permet pas de l'établir directement, et il serait imprudent de l'affirmer. Mais le calendrier concorde, et la logique aussi : rien ne fabrique plus sûrement un électeur intermittent qu'une pédagogie de la crainte. Le N°04, *La démocratie du renoncement*, décrivait le passage de l'adhésion au calcul ; le barrage en a peut-être été l'une des écoles.

2.2 L'Homme et le Citoyen, ou la colonne disparue

Voilà pour le geste. Reste à comprendre pourquoi il compte. Le texte fondateur présente sur ce point une singularité que l'on remarque rarement.

La Déclaration de 1789 ne s'appelle pas Déclaration des droits de l'Homme. Elle s'appelle Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, et ces deux mots désignent les deux faces d'un même être, celui que la Révolution vient de libérer. L'Homme est celui à qui l'on doit quelque chose : la liberté, la propriété, la sûreté, la résistance à l'oppression. Le Citoyen est celui qui doit quelque chose en retour. Les deux allaient ensemble et l'on ne concevait pas l'un sans l'autre : c'est parce qu'il est libre que l'homme peut être citoyen, et c'est parce qu'il est citoyen que sa liberté a un cadre où s'exercer.

Trois articles de la Déclaration disent ce qui revient au Citoyen. Il concourt à la formation de la loi, article 6. Il a le droit de constater, par lui-même ou par ses représentants, la nécessité de la contribution publique et de la consentir librement, article 14. La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration, article 15.

La nuance compte : ces trois articles sont rédigés comme des droits et non comme des devoirs. Mais ce sont des droits d'une espèce particulière, que l'on pourrait appeler des droits d'exercice. Un droit de ne pas être arrêté arbitrairement protège son titulaire même lorsqu'il dort ; un droit de demander compte ne produit strictement rien pour qui ne demande rien. Les premiers valent par leur existence, les seconds par leur usage. Et cet usage suppose un travail : il faut suivre la loi pour y concourir, examiner la dépense pour consentir à l'impôt, s'informer pour demander des comptes. Rien de cela ne se produit tout seul et rien de cela ne bénéficie directement à celui qui s'en charge. Le contribuable qui étudie le budget de sa commune n'y gagne rien de personnel, quand celui qui ne l'étudie pas profite des mêmes services.

La question des devoirs, elle, s'est posée dès l'origine. Le 4 août 1789, l'Assemblée examine la proposition de l'abbé Grégoire de doubler la déclaration des droits d'une déclaration

des devoirs. Elle la rejette par 570 voix contre 433, puis adopte à la quasi-unanimité le principe d'une déclaration des seuls droits. La colonne des devoirs n'a donc pas été oubliée par distraction : elle a été écartée par un vote.

Six ans plus tard, on la rétablit. La Déclaration qui précède la Constitution du Directoire, en 1795, s'intitule Déclaration des droits et des devoirs de l'homme et du citoyen : 22 articles pour les droits, 9 pour les devoirs. Son dernier article dispose que tout citoyen doit ses services à la patrie et au maintien de la liberté, de l'égalité et de la propriété, toutes les fois que la loi l'appelle à les défendre. Plus remarquable encore, le premier mérite d'être médité par quiconque écrit la loi aujourd'hui : la Déclaration des droits, dit-il, contient les obligations des législateurs. Le septième décrit déjà celui qui profite de la règle sans en porter la charge : celui qui, sans enfreindre ouvertement les lois, les élude par ruse ou par adresse, « blesse les intérêts de tous ».

Que l'on n'aille pas pour autant tenir ce texte pour un idéal perdu. Le régime qu'il fondait était censitaire, ses historiens y lisent une réaction thermidorienne davantage qu'un progrès, et sa déclaration des droits ne consacrait ni la liberté d'opinion ni celle de communiquer. Il n'a régi la France que quatre ans, il n'a jamais été repris dans aucun préambule constitutionnel ultérieur, et il demeure aujourd'hui sans effectivité juridique. Ce texte est donc cité non comme un modèle, mais comme une preuve. La question de ce que le citoyen doit s'est posée, elle a reçu une réponse écrite, et cette réponse a disparu avec le régime qui l'avait portée.

C'est ici que les deux moitiés ont pris des chemins opposés. Celle qui protège l'Homme s'est développée, précisée, étendue, et elle est aujourd'hui invocable devant un juge par n'importe qui. Celle qui sollicite le Citoyen ne s'est adossée à rien : aucun juge ne peut contraindre personne à concourir à la loi ni à demander des comptes. Elle ne tenait que par la conviction de ceux qui s'y prêtaient. Et cette conviction, les chiffres du vote le montrent, s'est considérablement amincie.

Une formule américaine, vieille de 65 ans, énonçait cette dualité : « ne demandez pas ce que votre pays peut faire pour vous, demandez ce que vous pouvez faire pour lui ». Tout le monde la connaît encore. Mais qu'un responsable politique la reprenne aujourd'hui dans une campagne, et l'on entendra aussitôt qu'il fait la morale, ou qu'il s'apprête à faire porter aux citoyens ce qui relève de l'État. Le déplacement est là, tout entier, dans notre façon d'entendre une phrase qui n'a pas changé.

2.3 De la sûreté à la sécurité, un mot qui change de sens

Ce que le Citoyen a cessé d'exercer ne disparaît pas pour autant : il se reporte ailleurs. Et l'on en a une démonstration difficilement contestable dans un mot de la Déclaration qui n'a pas bougé d'une lettre et qui a pourtant changé de destinataire.

Ce mot est la sûreté.

Le précédent hors-série de la revue employait ce terme dans une tout autre acception. La sûreté de l'intention y désignait, dans le vocabulaire de la doctrine d'entreprise, une branche émergente de la sécurité économique. Ici, le sens retenu est constitutionnel, et il est même inverse, puisque la sûreté y précède la sécurité et s'oppose à elle. Qu'un même mot serve ainsi deux constructions contraires en l'espace de deux numéros illustre assez bien le propos de ces pages.

L'article 2 en fait l'un des quatre droits naturels et imprescriptibles de l'homme, aux côtés de la liberté, de la propriété et de la résistance à l'oppression. En 1789, le mot n'avait pas du tout le sens que nous lui donnons aujourd'hui. Dans la France prérévolutionnaire, on pouvait être arrêté sur ordre du roi, détenu sans jugement, emprisonné sans savoir pourquoi ni pour combien de temps. La sûreté, c'est la fin de cela. C'est la garantie que l'on ne sera pas arbitrairement privé de sa liberté, que l'arrestation obéira à des règles, que la détention aura un motif et un terme. Autrement dit, c'est une protection du citoyen contre le pouvoir.

L'article 12 le confirme d'une manière qui ne laisse aucun doute. Il institue une force publique, tout en prenant soin de préciser qu'elle est instituée pour l'avantage de tous et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée. Ceux qui ont écrit cela savaient parfaitement qu'une force publique peut se retourner contre ceux qu'elle protège. Toute l'architecture du texte tient dans cette méfiance.

Deux siècles plus tard, le vocabulaire a changé, et pas seulement le vocabulaire. Nous ne parlons plus guère de sûreté, sinon entre juristes. Nous parlons de sécurité, et la loi d'orientation du 21 janvier 1995 en a fait un droit fondamental, aujourd'hui inscrit au premier article du code de la sécurité intérieure. Or la sécurité, au sens où nous l'employons, ne protège pas le citoyen contre le pouvoir : elle le protège des uns contre les autres, et c'est le pouvoir qui la lui doit.

La sécurité étant posée comme un droit fondamental, le texte poursuit en disposant que l'État a le devoir de l'assurer. Il doit pour cela veiller, sur l'ensemble du territoire, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens.

Le devoir. Le mot n'a donc pas disparu du droit français entre 1789 et aujourd'hui : il a

changé de débiteur. En 1789, le préambule rappelait aux membres du corps social leurs droits et leurs devoirs, et ces devoirs étaient ceux des membres du corps social. En 1995, le devoir est celui de l'État. Le législateur de 1995 avait conscience de transformer la sécurité en droit : son rapporteur au Sénat l'écrivait. Il n'a pas relevé que le devoir changeait de titulaire. Il suffit de les mettre côte à côte pour le voir.

Le renversement est complet, et il mérite d'être explicité. La sûreté était une créance sur l'État qui consistait à lui demander de s'abstenir. La sécurité est une créance sur l'État qui consiste à lui demander d'agir. La première limitait la puissance publique, la seconde la fonde à s'étendre. La première supposait un citoyen vigilant, la seconde s'accommode très bien d'un citoyen qui attend. Et comme personne n'a décidé de ce basculement, il s'est fait sans que quiconque ait à se prononcer sur lui.

Que l'on s'entende bien. Il ne s'agit pas de regretter la sécurité, qui est un besoin réel et une demande légitime, ni de soutenir que l'État ne la devrait pas. Il s'agit de constater que, dans le texte qui fonde nos droits, le mot qui désignait ce que le citoyen opposait au pouvoir désigne désormais ce qu'il lui réclame. C'est la définition même de la délégation : non pas l'abandon d'un principe, mais le transfert de sa charge.

On retrouve le même mouvement partout où le droit a progressé depuis cinquante ans. On a reconnu un droit au logement opposable, un droit à la sécurité, un droit à l'erreur pour les usagers et les entreprises. Chacun de ces droits répond à un besoin réel et aucun n'est ici contesté. Mais tous ont ceci de commun qu'ils désignent un débiteur, et ce débiteur est toujours la collectivité. Or à mesure que s'allonge la liste de ce que la collectivité nous doit, rien ne vient allonger celle de ce que nous lui devons. Le texte de 1789 tenait les deux ensemble, et celui de 1795 les avait même écrites côte à côte. Nous n'en avons gardé qu'une colonne.

Ce raisonnement a toutefois une limite qu'il serait malhonnête de taire. Une liberté qui n'est assortie d'aucun moyen n'est souvent qu'une liberté de principe, et le N°07, *Le prix de la liberté*, a démontré qu'une liberté constitutionnelle peut être étranglée faute des moyens de son exercice. Le fait qu'un droit appelle une créance sur la collectivité n'a donc rien de condamnable en soi, et ce n'est pas ce qui est soutenu ici. Le propos est plus fin et le chemin plus étroit : la créance s'est peu à peu détachée de toute contrepartie. Demander des moyens et accepter d'en rendre compte formaient autrefois un même geste. Nous avons conservé le premier terme et laissé le second s'effacer.

L'année 1789 n'était pas non plus l'âge d'or du sens collectif, et la Déclaration porte en elle-même sa part d'individualisme. Elle a émancipé l'individu des corps qui l'encadraient, et la loi Le Chapelier a interdit, deux ans plus tard, de rétablir les corporations au nom de cette émancipation. Il n'y a donc pas à opposer un passé vertueux à un présent égoïste.

Ce qui s'est défait est un équilibre, mais le principe demeure.

Reste une question. Pourquoi ce désengagement, s'il n'est ni de l'indifférence ni du cynisme? On peut y voir de la paresse ou de l'ingratitude. Il y a sans doute autre chose, de plus dérangeant. L'électeur intermittent, le contribuable qui ne lit pas le budget de sa commune, le voisin qui ne dit rien à celui qui traverse la pelouse ont tous, de leur point de vue, parfaitement raison.

3 Le passager clandestin

3.1 La pelouse intacte

Pendant soixante ans, personne ne l'a traversée. Rien ne l'en empêchait, l'éditorial l'a dit : la règle ne tenait donc pas par la contrainte. Elle ne tenait pas davantage par la conviction morale, car il est peu probable que les résidents aient éprouvé le moindre scrupule à l'idée de couper par l'herbe. Elle tenait pour une raison plus simple et plus fragile : chacun voyait que tous s'y conformaient.

C'est un mécanisme que les économistes ont largement étudié et qu'ils appellent la coopération conditionnelle. La plupart des gens ne sont ni des saints ni des tricheurs. Ils coopèrent volontiers, à une condition essentielle : que les autres coopèrent aussi. C'est ainsi que ce qu'ils observent autour d'eux compte davantage que ce que la règle prescrit. Les travaux sur le civisme fiscal l'établissent nettement : pour décider de payer ses impôts ou non, ce que font les autres contribuables pèse plus lourd que ce qu'exige la loi.

Une expérience néerlandaise a mis en évidence ce mécanisme. Des chercheurs ont placé une enveloppe dans une boîte aux lettres, en laissant dépasser un billet de 5 euros bien visible. Lorsque la boîte était propre, 13 % des passants s'en emparaient. Lorsque la même boîte était couverte de graffitis, ils étaient 27 %. Rien n'avait changé, ni le billet, ni le quartier, ni la loi. Seul avait changé ce que les passants voyaient : la trace d'une autre règle enfreinte, sans conséquence pour celui qui l'avait enfreinte. Le doublement du vol ne s'explique pas autrement.

Cette expérience porte sur une seule ville et ne permet pas d'en tirer une loi générale. Mais elle éclaire ce que soixante années d'herbe intacte n'avaient jamais permis de vérifier : cette durée ne mesurait pas la solidité de la règle, elle mesurait l'absence du premier contrevenant.

Une seconde expérience, plus vaste encore, permet de comprendre ce qui retient réellement les gens. Des chercheurs ont déposé plus de 17 000 portefeuilles dans 355 villes de 40 pays, à l'accueil d'une banque, d'un hôtel, d'un musée ou d'un commissariat. Il s'agissait

d'étuis transparents, dont on voyait le contenu sans les ouvrir. Ils les remettaient avec ces mots : je viens de trouver cela dans la rue, je suis pressé, pouvez-vous vous en occuper ? Puis ils ont attendu de voir qui écrirait au propriétaire, dont l'adresse électronique figurait sur une carte de visite glissée à l'intérieur.

Le résultat contredit tout ce que l'on croit savoir. Plus la tentation est forte, plus les gens sont honnêtes. Les portefeuilles vides ont été signalés dans 40 % des cas, ceux qui contenaient l'équivalent de treize dollars dans 51 %. Dans les trois pays où la somme a été portée à 94 dollars, le taux est monté à 72 %, contre 46 % pour les portefeuilles vides. Dans 38 pays sur 40, un portefeuille garni est plus souvent signalé qu'un portefeuille vide.

Les auteurs ont écarté méthodiquement les explications commodes. La peur d'être pris n'y est pour rien. Ni la présence de témoins au moment de la remise, ni celle de caméras de surveillance dans le bâtiment, ni, aux États-Unis, les différences de législation entre États sur les objets trouvés n'expliquent quoi que ce soit. L'espoir d'une récompense ne l'explique pas davantage : les personnes interrogées n'en attendent pas plus pour un portefeuille bien garni. Et ce n'est pas un vol partiel déguisé : dans les portefeuilles restitués, plus de 98 % de l'argent était encore là.

L'explication qui résiste est ailleurs. Les gens signalent le portefeuille parce qu'ils ne veulent pas se voir comme des voleurs. Plus la somme est importante, plus le fait de garder le portefeuille ressemblerait à un vol, et plus le coût psychologique l'emporte sur le gain. Les chercheurs l'ont vérifié en demandant à quel point, selon les gens, ne pas le restituer s'assimilerait à un vol : la réponse croît avec le montant. Une variante le confirme, et elle est élégante. Dans certains portefeuilles, les chercheurs avaient glissé une clé, objet sans valeur pour celui qui le trouve mais précieux pour celui qui l'a perdu. La présence d'un tel objet augmente les signalements de plus de 9 points, ce qui donne une mesure de la part d'altruisme dans le geste.

Ce qui nous retient n'est pas le calcul du risque, c'est l'image que nous avons de nous-mêmes. Et cette image dépend de ce qui, autour de nous, est tenu pour une faute. On peut lire le même ressort dans l'expérience de la boîte aux lettres. Les graffitis y doublent le nombre de voleurs sans que le risque ait changé d'un iota, parce que le geste ne ressemble plus tout à fait à un vol. Et la pelouse traversée par trente personnes n'est plus une transgression, c'est un raccourci.

Un mot, enfin, sur la place de la France, qui n'est pas celle que le discours ambiant laisserait attendre. Sur les 40 pays étudiés, nous arrivons au dixième rang, derrière la Suisse, la Norvège, les Pays-Bas, le Danemark, la Suède, la Pologne, la République tchèque, la Nouvelle-Zélande et l'Allemagne, mais devant l'Espagne, l'Italie, les États-Unis et le Royaume-Uni. Environ un portefeuille sur deux y est signalé lorsqu'il est vide, et près

de six sur dix lorsqu'il contient de l'argent. Les Français rendent les portefeuilles qu'ils trouvent, et ils les rendent plus souvent que les Américains, les Britanniques, les Espagnols ou les Italiens.

3.2 Il en suffit d'un

On imagine volontiers qu'une règle s'affaiblit à proportion du nombre de ceux qui l'enfreignent et qu'un phénomène marginal reste marginal. C'est faux. Chacun de nous a un seuil de tolérance propre : un nombre de transgressions visibles à partir duquel il cesse de se sentir tenu. Certains ont un seuil très élevé et ne céderont jamais. D'autres l'ont bas. Le premier transgresseur, celui dont le seuil est nul, ne fait pas seulement une brèche : il fait passer sous leur seuil tous ceux qui en étaient proches, lesquels font à leur tour passer les suivants. C'est une cascade, et elle explique qu'une règle vieille de soixante ans puisse tomber en un mois. Chacun atteignant son seuil à son tour, le cercle ne s'arrête que lorsque la règle n'est plus respectée que par une minorité.

Le code de la route en offre une illustration quotidienne. La circulation des deux-roues motorisés entre les files de voitures, longtemps interdite, s'était installée dans l'usage. Face à cette réalité, l'État l'a expérimentée, puis autorisée par le décret du 9 janvier 2025, dans des conditions précises : entre les deux files les plus à gauche, à 50 km/h au plus, sans forcer le passage. La tolérance devenue officielle a pourtant été comprise comme un droit, que beaucoup exercent partout et en toutes circonstances. Dès l'expérimentation, les évaluations publiques relevaient que le risque se concentre sur ceux qui ne respectent pas les conditions fixées, au premier chef la vitesse. Les infractions sont désormais si nombreuses qu'il est impossible de les relever toutes, et la sanction ne frappe plus que le plus imprudent ou le moins chanceux.

Deux conséquences en découlent.

La première est que le nombre importe moins que la visibilité. Une fraude massive mais invisible n'entame la coopération de personne, tandis qu'une transgression unique, ou le fait d'un petit nombre, commise au vu de tous et sans conséquence, la ruine. Ce qui se voit compte davantage que ce qui se compte. Chacun l'a éprouvé dans une file d'attente : elle tient tant que tous la respectent, et il suffit que deux ou trois resquilleurs passent devant sans être repris pour qu'elle se défasse. Il en va de même à un carrefour encombré : il suffit qu'une ou deux voitures forcent le passage ou franchissent le feu rouge pour que l'exception devienne, le temps d'un embouteillage, la règle.

La seconde est qu'il n'est nullement nécessaire que le nombre de fraudeurs augmente pour que la coopération se défasse. Une minorité stable, mais visible et impunie, y suffit. Cette précision a son importance, car on entend souvent dire que la fraude progresserait,

sans que la démonstration en soit jamais faite. Elle n'est pas nécessaire. Le mécanisme fonctionne à effectif constant.

3.3 La fraude visible et la fraude invisible

Encore faut-il savoir ce que les Français ont sous les yeux. Sur ce point, les évaluations officielles sont plus instructives que les impressions, et elles réservent quelques surprises.

Le haut conseil chargé d'évaluer la fraude sociale l'estime à 14 milliards d'euros. Le chiffre est considérable mais il appelle immédiatement une nuance que cette institution prend soin d'apporter elle-même : ses évaluations sont, écrit-elle, loin de montrer un système miné par la fraude. Sur les cotisations, le taux moyen de fraude n'excède pas 2 %. Autrement dit, l'immense majorité des employeurs et des assurés déclare ce qu'elle doit déclarer.

Mais cette moyenne recouvre en réalité des situations disparates. Chez les micro-entrepreneurs, les contrôles aléatoires relèvent des anomalies dans plus d'un tiers des cas. Et chez ceux qui travaillent par l'intermédiaire des plateformes, on atteint des proportions qu'on croirait inventées si elles n'étaient pas officiellement documentées. Parmi eux, 71 % déclarent aux Urssaf un chiffre d'affaires inférieur à celui que la plateforme a enregistré, et 41 % ne déclarent rien du tout. Chez les livreurs et les chauffeurs, ces situations concernent 90 % d'entre eux. Les cotisations éludées représentent 82 % du dû pour les premiers, 66 % pour les seconds.

Il ne s'agit pas d'oublis ni d'erreurs de déclaration. Il s'agit d'une activité dont le modèle économique repose, pour une part substantielle, sur le fait de ne pas payer ce que paient les autres. Et cette activité est parfaitement visible : elle circule en ville, elle porte un sac sur le dos, elle attend devant les restaurants.

Nous les voyons tous les jours. Nous en sommes tous les clients. Ces cotisations qui ne sont pas versées ne s'évaporent pas : elles financent l'écart entre ce que nous payons et ce que le service coûterait s'il était intégralement déclaré. Quand des frais de livraison s'affichent à deux ou trois euros, et plus souvent encore à zéro, il faut bien que quelqu'un absorbe la différence. Ce n'est ni la plateforme, qui perçoit sa commission, ni le restaurant, qui vend son plat. C'est, pour une part, la collectivité qui ne reçoit pas les cotisations correspondantes.

Il suffit de se rappeler ce que coûtaient ces services à leurs débuts. Voici quinze ans, une livraison de courses se facturait couramment sept à quinze euros et personne ne trouvait cela scandaleux : c'était le prix d'un service rendu par des gens payés pour le rendre. Ce prix n'a pas disparu parce qu'une innovation l'aurait aboli. Il a été déplacé, en partie sur des travailleurs qui ne cotisent pas, en partie sur les comptes publics.

Le consommateur qui commande un repas ne fraude évidemment pas et ne commet aucune faute. Il reçoit même sa facture. Il n'a d'ailleurs guère le choix : le prix affiché est le seul qui lui soit proposé et il n'existe aucune option permettant de payer le service à son coût réel. Mais nous finançons chaque jour, honnêtement et sans y penser, un modèle dont une part de la rentabilité tient à ce qu'il ne paie pas ce que paient les autres. Et si l'on nous présentait le prix réel, il est probable que beaucoup d'entre nous renonceraient au service, ce qui est peut-être la raison pour laquelle personne ne nous le présente.

Du côté des prestations, le même document donne des ordres de grandeur comparables, et ils méritent d'être cités avec autant de soin. La fraude atteint environ 5 % sur les prestations familiales, mais environ 15 % sur le revenu de solidarité active et plus de 8 % sur la complémentaire santé solidaire. Ces taux sont élevés et il n'y a aucune raison de les minorer.

Mais ils doivent aussitôt être rapprochés d'un autre chiffre, faute de quoi on se tromperait de diagnostic. Sur ce même revenu de solidarité active, le service statistique des ministères sociaux établit qu'un tiers environ des foyers qui y ont droit ne le demandent pas. Le taux de non-recours est estimé entre 33 et 37 %, soit de l'ordre de 560 000 foyers. Les sommes correspondantes approchent 3 milliards d'euros par an, et la perte s'élève en moyenne à 330 euros par mois pour chacun des foyers concernés, soit un montant du même ordre que ce que perçoivent ceux qui le demandent.

Sur une même prestation, environ 15 % des sommes versées le sont indûment, et environ un tiers de ceux qui y ont droit ne les perçoivent pas. La collectivité paie donc ce qu'elle ne devrait pas payer, et ne paie pas ce qu'elle devrait. Ce n'est pas un système généreux à l'excès, ni un système avare : c'est un système mal calibré.

On objectera peut-être que ces deux défauts se compensent, puisque l'un coûte et l'autre économise. Ce serait une erreur de raisonnement, et une faute. Ils ne concernent pas les mêmes personnes, et surtout, ils procèdent de la même cause. Un dispositif dont les conditions sont assez complexes pour décourager un tiers des ayants droit est aussi un dispositif dont la complexité offre prise à ceux qui savent en jouer. La complication n'est jamais neutre : elle écarte ceux qui ne comprennent pas et sert ceux qui comprennent trop bien.

Dans la répartition établie par ce même haut conseil, le travail dissimulé représente 52 % de la fraude sociale estimée, les professionnels de santé 12 %, et les assurés sociaux 36 %. Plus de la moitié de la fraude à la sécurité sociale relève donc de ceux qui devraient cotiser, et non de ceux qui perçoivent. Ce constat ne disculpe personne et n'atténue aucun chiffre. Il rappelle simplement une règle essentielle : le passager clandestin n'a pas de condition sociale, et que chacun, selon la place qu'il occupe, tend à le situer chez les autres.

3.4 L'aubaine et la règle

Il y a une seconde manière, plus insidieuse, de fabriquer des passagers clandestins, véritables flibustiers de la règle : c'est de créer des dispositifs qui les appellent.

Chaque fois qu'un gouvernement met en place une aide nouvelle, il doit arbitrer entre deux exigences. La première est d'aller vite : le dispositif doit être annoncé, compréhensible, et facile d'accès, faute de quoi il ne bénéficiera qu'aux mieux informés. La seconde est de résister à la fraude, ce qui suppose des contrôles, des justificatifs, des délais. Les deux exigences sont légitimes, et elles s'opposent terme à terme. Dans la pratique, la première l'emporte presque toujours, pour une raison simple : elle se voit, et la seconde ne se voit pas. Or tout guichet d'argent public attire sa propre fraude, et celle-ci se paie plus tard, à un autre prix.

Le compte personnel de formation en offre une démonstration exemplaire. Réformé pour être plus lisible, le dispositif crédite désormais en euros les droits autrefois comptés en heures. L'intention était excellente : chacun devait pouvoir savoir de quoi il disposait. Mais un droit libellé en euros sur un compte individuel est aussi, pour qui veut s'en saisir, une somme d'argent identifiable et démarchable. Les escroqueries se sont multipliées, le service de renseignement financier de l'État a chiffré la fraude à plus de 40 millions d'euros pour une seule année, et il a fallu légiférer pour commencer à l'endiguer. La réforme qui rendait le dispositif lisible pour son titulaire l'avait rendu lisible pour le fraudeur.

Les aides à la rénovation énergétique racontent la même histoire, avec une circonstance aggravante. Dès 2020, l'agence chargée de les distribuer signalait une recrudescence de pratiques commerciales agressives et frauduleuses. Cinq ans plus tard, devant les députés, la ministre chargée des comptes publics évaluait la fraude, de manière qu'elle qualifiait elle-même de très prudente, entre 12 et 20 % des sommes engagées. Elle relevait au passage que le devis moyen déposé pour les rénovations globales avait progressé de près de moitié en une année. Le guichet a été fermé, puis rouvert à des conditions plus strictes.

La séquence se répète : un dispositif conçu pour être accessible, une fraude signalée dès l'origine, une inertie de plusieurs années, puis un verrouillage brutal qui s'applique à tout le monde. Ceux qui paient le prix de ce verrouillage ne sont pas ceux qui l'ont provoqué. Ce sont les propriétaires de bonne foi dont les travaux attendront, et les entreprises honnêtes dont le carnet de commandes s'est vidé le temps que le guichet rouvre.

3.5 Le prix de l'honnêteté

Au bas de l'échelle des revenus, un euro de travail déclaré supplémentaire rapporte peu, et peut même, dans certains cas, coûter davantage qu'il ne rapporte. Ce n'est le résultat d'aucune volonté hostile, mais l'effet mécanique de dispositifs qui se superposent et dont les avantages se retirent à mesure que le revenu progresse, sans cohérence globale. Il en résulte des taux de prélèvement effectifs élevés là précisément où l'on gagne le moins.

Le trait ne doit pas être forcé : les études disponibles n'établissent nullement que frauder rapporterait plus que travailler, et l'écrire serait faux. Elles établissent quelque chose de plus modeste et de suffisant : dans certaines situations, l'écart entre le travail déclaré et le travail dissimulé se réduit au point que la question se pose. Et lorsqu'elle se pose à quelqu'un qui voit par ailleurs des activités entières prospérer sans rien déclarer, sans que cela paraisse émouvoir personne, la réponse ne va plus de soi.

Une question traverse alors tout ce numéro : que devient une société où respecter la règle devient, pour une part croissante de ceux qui la respectent, une décision coûteuse qu'il faut justifier ? Elle se pose avec d'autant plus de force que ceux qui s'affranchissent de la règle s'exposent aujourd'hui sans crainte sur les réseaux sociaux, où leur réussite tient lieu d'exemple.

3.6 La faille en modèle

Ce qui précède décrit encore une fraude parasitaire, qui s'installe dans les interstices d'un dispositif. Il existe un phénomène plus considérable, et moins commenté : des pans entiers d'activité dont la faille n'est pas l'accident mais le principe.

La règle se vérifie partout : là où de l'argent public s'écoule selon des critères formels, une activité se constitue pour capter ce flux en respectant les critères et en ignorant l'objet. Le dispositif est utilisé conformément à sa lettre, sans aucune effraction, par des acteurs qui n'ont aucun intérêt à son but.

L'enseignement supérieur privé en offre aujourd'hui la démonstration la plus complète. Un quart des étudiants français y sont inscrits, soit près de 800 000 jeunes, dont la moitié dans des établissements à but lucratif. Les familles y consacrent jusqu'à 10 000 euros par an hors alternance, voire davantage pour certains titres. Or deux inspections de l'État, dans un rapport remis cet été, dressent ce constat. Dans les établissements à but lucratif contrôlés, la masse salariale, qui rémunère notamment les enseignants, représente environ un quart du budget de fonctionnement, quand elle en représente 80 % dans une université publique. Le reste va ailleurs.

Le point le plus remarquable concerne le contrôle. Les diplômes nationaux sont encadrés

et leur qualité vérifiée. Mais les titres que ces écoles délivrent sous les noms de bachelor et de mastère, qui rassemblent la majorité de leurs étudiants et constituent le cœur de leur modèle commercial, échappent à toute vérification pédagogique de l'État. Personne n'est chargé de regarder ce qui s'y enseigne. Le contrôle s'arrête au niveau du brevet de technicien supérieur, soit en deçà de ce qui se vend le plus cher. Leur inscription au répertoire national des certifications professionnelles atteste de leurs débouchés, non du contenu des enseignements.

Ces formations sont en outre massivement financées par l'argent public, puisque le coût des politiques d'alternance, dont l'apprentissage forme l'essentiel, a dépassé 16,8 milliards d'euros en 2022. Selon les travaux d'un institut de conjoncture, une part considérable des contrats d'apprentissage subventionnés auraient été conclus de toute façon, sans aide, sous une autre forme. L'argent public a donc en partie financé ce qui aurait existé sans lui, et en partie fait naître des formations dont nul ne vérifie le contenu.

Le vocabulaire lui-même est un instrument de ce modèle. Entre le mastère et le master, une lettre et un accent aigu suffisent à distinguer un titre privé d'un diplôme national protégé par la loi. La ressemblance doit peu au hasard et la confusion qu'elle entretient est ce qui se vend.

Le titre que l'on achète est authentique : il est enregistré, il atteste d'un niveau de qualification, et les employeurs le reconnaissent souvent. Mais il n'est pas non plus ce que son nom laisse croire. Le master est un diplôme national qui confère un grade académique, reconnu de plein droit dans l'espace européen et ouvrant la voie au doctorat et aux équivalences. Le titre privé, lui, ne confère aucun grade, ne s'accompagne pas toujours de crédits européens, et n'ouvre le doctorat à personne.

Les conséquences ne se découvrent qu'au moment où l'on veut poursuivre. À l'université, la poursuite d'études n'est pas juridiquement fermée, mais elle n'est pas de droit : chaque dossier est examiné au cas par cas et les refus ne sont pas rares. La reconnaissance à l'étranger n'est pas davantage acquise. De sorte que, dans bien des cas, la seule continuation fluide après un titre privé est un autre titre privé, dans une autre école privée, à un autre prix. On a vendu la promesse d'un diplôme qui ouvre des portes ; on a livré une impasse dont la seule issue est le même guichet.

L'affaire se prolonge du côté de l'employeur, et d'une manière que l'on n'attendait pas. Le crédit d'impôt recherche, principal instrument de soutien à l'innovation, réserve son bénéfice aux dépenses de personnel engagées pour des scientifiques et des ingénieurs. Or le titre d'ingénieur diplômé est protégé et seules certaines écoles peuvent le délivrer. L'entreprise qui recrute un jeune homme sorti d'un mastère privé ne dispose donc pas du même titre que pour son camarade sorti d'une école habilitée. Elle devra, le cas échéant,

démontrer devant l'administration une qualification que l'autre établit par la seule production de son diplôme. Le texte prévoit certes une assimilation pour les salariés qui ont acquis cette qualification dans l'entreprise, de sorte que la porte n'est pas entièrement fermée; elle est seulement plus étroite et plus incertaine. Au bout du compte, le titre le plus cher se révèle, à l'embauche, moins commode que le diplôme presque gratuit.

Que l'on ne s'y trompe pas : beaucoup de ces formations sont sérieuses et beaucoup de leurs diplômés trouvent un emploi, ce qui est après tout leur objet. Le problème tient à ce qu'aucune autorité ne vérifie la qualité d'aucune d'entre elles, et à ce que la famille qui paie n'a aucun moyen de faire la différence. Le prix élevé n'y change rien, et il trompe d'autant mieux qu'il rassure : les familles le lisent volontiers comme un signe de qualité et de sélectivité. Ce mécanisme porte chez les économistes le nom d'effet Veblen, qui désigne les biens dont la demande croît avec le prix. Dans un secteur que personne ne contrôle, ce signal tient lieu de garantie. L'étudiante qui s'endette pour un titre dont le contenu n'a été contrôlé par personne se trouve dans la position du coopérateur trahi que ce numéro décrit depuis le début. Elle a fait ce qu'on lui a dit de faire, elle a payé ce qu'on lui demandait, et la collectivité qui devait garantir la valeur de ce qu'elle achetait n'a rien garanti du tout.

Une distinction s'impose toutefois, faute de quoi on mélangerait deux mécanismes différents.

Le premier est celui qui vient d'être décrit : la captation d'un financement public par des acteurs qui en respectent les conditions formelles. Formation professionnelle, rénovation énergétique, apprentissage, enseignement privé : à chaque fois qu'un guichet s'ouvre, une offre se constitue pour s'y présenter, et cette offre est parfois construite pour cela et pour rien d'autre.

Le second est d'une autre nature et il ne faut pas le confondre avec le premier. Certaines activités ne captent aucun argent public mais exploitent l'écart entre une réglementation ancienne et un usage nouveau. Les plateformes de transport ou de location courte durée n'ont enfreint aucune règle en s'installant : elles se sont développées là où la règle n'avait pas été écrite. Elles ont ensuite défendu cet espace avec une énergie considérable, appuyée sur les moyens que leur position leur avait déjà procurés, pendant que le législateur tentait de le refermer. Ce n'est pas de la fraude, c'est de l'arbitrage réglementaire, et cela relève d'un autre débat, celui de la vitesse à laquelle le droit suit l'économie et s'adapte aux nouveaux usages.

Ces deux mécanismes se rejoignent pourtant sur deux points, et ce sont ceux qui nous occupent.

Le premier est que l'avantage obtenu se paie par d'autres. Ce sont le contribuable qui

finance un titre dont nul ne vérifie le contenu, l'hôtelier qui supporte des normes que son concurrent ignore, le chauffeur salarié qui cotise quand son collègue ne cotise pas. Et dans tous les cas, ceux qui supportent le coût constatent que rien n'arrive à ceux qui le leur font supporter.

Le second est plus troublant encore, et il mérite qu'on s'y arrête. Dans ces modèles, la marge ne revient pas à celui qui produit. Elle revient à celui qui tient le péage. Le livreur pédale, l'école enseigne, le propriétaire loue son logement ; mais ce qui se capte le mieux n'est aucune de ces activités, c'est la position d'intermédiaire entre le flux et son destinataire. Ce n'est pas la valeur ajoutée qui se rémunère, c'est l'accès.

Il y a là quelque chose qui devrait nous arrêter. Une intuition largement partagée, quoique jamais démontrée et longuement disputée entre économistes, veut qu'une rémunération suive à peu près la contribution à la production. Or l'écart entre l'effort fourni et la marge perçue n'a peut-être jamais été aussi grand qu'entre celui qui travaille au bout de la chaîne et celui qui contrôle l'entrée du dispositif. Et ce déséquilibre n'est pas un accident du marché : il tient à ce que le second, en s'installant dans la faille, capte ce que la collectivité ou le client verse en croyant payer le premier.

4 La loi qui frappe les gens honnêtes

4.1 La demande d'ordre

Une minorité visible et impunie défait la coopération des autres. Que font alors ceux qui coopèrent encore ?

Ils ne se mettent pas à frauder, et c'est heureux. Les chiffres du premier chapitre le montrent : leur jugement ne fléchit pas, il se durcit. Mais ce jugement, ils ne l'exercent plus eux-mêmes, et le deuxième chapitre a montré pourquoi. Ils le confient. Ils demandent que l'on fasse quelque chose, que l'on contrôle, que l'on sanctionne. Ils demandent une loi.

Cette demande est parfaitement légitime et il n'y a rien à lui reprocher. Un résident qui voit la pelouse piétinée ne va pas empoigner celui qui la traverse : il écrit au syndic. Un contribuable qui apprend qu'une activité entière échappe aux cotisations n'ira pas contrôler lui-même les plateformes : il attend de l'État qu'il le fasse. Dans les deux cas, le citoyen fait ce que la vie en société lui commande de faire, c'est-à-dire s'en remettre à l'institution plutôt qu'à sa propre force.

Le problème n'est donc pas la demande. Il est dans ce que l'institution en fait.

4.2 Le réflexe législatif

Devant une demande d'ordre, un gouvernement dispose en théorie de deux réponses. La première consiste à mieux appliquer les règles existantes : davantage de contrôles, des sanctions effectives, des fichiers qui se parlent. La seconde consiste à écrire une règle nouvelle.

Ces deux réponses n'ont pas le même coût, ni le même délai, ni surtout la même visibilité. Appliquer suppose une volonté, des effectifs, des systèmes d'information, une organisation, et les résultats ne se voient qu'au bout de plusieurs années. Légiférer suppose un texte, un débat, un vote, et le résultat se voit le soir même. Entre les deux, le système choisit presque toujours la seconde, celle qui fait l'ouverture du journal télévisé. Il serait faux d'y voir du cynisme : c'est la réponse la plus rapide à une demande pressante, et celle dont on peut rendre compte immédiatement.

La dernière loi contre les fraudes sociales et fiscales, promulguée le 25 juin de cette année après une procédure accélérée engagée en octobre 2025, comptait 27 articles lorsqu'elle a été déposée. Elle en compte 115 dans sa version publiée. Le Conseil constitutionnel en a d'ailleurs censuré trois, faute de tout lien avec le projet initial. Chacun de ces articles ajoutés répondait sans doute à une préoccupation réelle, et aucun n'est absurde en lui-même. Mais l'ironie demeure : même la loi destinée à combattre la fraude n'échappe pas à l'inflation qui affaiblit la loi.

Le chapitre 1 l'a posé : une loi qui ne produit pas d'effet ne se contente pas d'être inutile. Elle coûte, elle coûte cher, et de trois manières.

4.3 Le triple coût

Le premier pèse sur ceux qui appliquent la loi. Une règle nouvelle crée des obligations : une déclaration, une pièce justificative, une attestation, un contrôle. Ceux qui respectent la règle, soit l'immense majorité, les remplissent ; ceux qui ne la respectaient déjà pas s'en dispensent.

Le constat paraît trivial mais ses conséquences ne le sont pas. Une norme nouvelle ne frappe pas au hasard : elle pèse d'abord sur ceux qui jouent le jeu, puisque ce sont eux qui lisent les formulaires et fournissent les pièces. Le passager clandestin, lui, est par définition celui que la procédure n'atteint pas, faute de quoi il aurait déjà été arrêté par la précédente.

On connaît la plainte des entreprises contre l'excès de normes, et elle est si constante qu'on ne l'entend plus. On l'entend d'autant moins qu'elle est souvent réduite à un slogan, celui du trop de normes. Ce slogan a l'inconvénient de ne rien expliquer et de se prêter

à toutes les caricatures, à commencer par celle du chef d'entreprise qui voudrait n'être contrôlé par personne. Ce qui précède permet de lui rendre sa raison, qui est autre chose qu'une humeur patronale.

Car le dirigeant qui remplit une obligation nouvelle ne se plaint pas d'avoir à rendre des comptes. Il se plaint de rendre des comptes à la place de celui qui n'en rend aucun. L'attestation qu'on lui demande, le registre qu'il doit tenir, le justificatif qu'il doit produire lui sont réclamés parce que d'autres, dans son secteur, ont fraudé. Le dirigeant honnête se voit ainsi sommé de se prémunir contre la fraude des autres : la charge de la preuve a changé de camp. Ces autres-là, en règle générale, ne produiront rien du tout, puisque c'est leur manière de faire. Le texte atteint donc celui qui déclarait déjà et manque celui qui ne déclarait pas, de sorte que l'entreprise honnête finit par supporter le coût administratif de la fraude de ses concurrents, en plus d'en subir la concurrence déloyale. Elle paie deux fois.

Cette asymétrie n'est pas une vue de l'esprit, et elle a été relevée par des acteurs dont on n'aurait guère attendu qu'ils se rejoignent. La loi évoquée plus haut a été critiquée par deux camps opposés. Les uns estiment que la fraude demeure impunie et que le texte ne va pas assez loin. Une organisation syndicale, à l'inverse, tout en soutenant le principe du renforcement des contrôles, a jugé qu'il faisait surtout peser la suspicion sur les publics les plus fragiles. Le Défenseur des droits a, pour sa part, consacré tout un rapport à ce qu'il appelle l'industrialisation de la lutte contre la fraude, soit la généralisation des contrôles automatisés.

Ces deux critiques semblent s'opposer. Elles disent en réalité la même chose. L'une constate que le texte n'atteint pas le fraudeur, l'autre qu'il atteint tout le monde. Ce sont les deux faces d'un même mécanisme, et il est rare qu'un diagnostic soit ainsi confirmé par ceux qui se croient en désaccord.

Il vaut d'ailleurs la peine de noter qui se trouve ici du même côté sans l'avoir cherché. L'allocataire soupçonné par un contrôle automatisé et l'artisan qui remplit un dossier de plus subissent le même mécanisme, pour la même raison, et souvent avec le même sentiment d'être pris pour le fraudeur qu'ils ne sont pas. Ils ne le savent pas, car chacun formule sa plainte dans son vocabulaire, l'un celui de la suspicion sociale, l'autre celui de la charge administrative. Ce sont pourtant les deux versants d'une seule et même chose, et l'on peut se demander ce qu'il adviendrait du débat public s'ils s'en apercevaient.

Montesquieu avait formulé cela en deux propositions que l'on cite volontiers séparément et qui gagnent à être lues ensemble. La première, bien connue, veut qu'une loi inutile affaiblisse les lois nécessaires. La seconde, moins citée, est plus redoutable encore : les lois qu'on peut éluder affaiblissent la législation. Une règle que le fraudeur contourne

sans effort n'est pas neutre pour les autres règles. Elle enseigne qu'il existe une catégorie de gens sur lesquels la loi n'a pas de prise, et cette leçon vaut bien au-delà du texte concerné.

Le deuxième coût, le moins visible et sans doute le plus lourd, tient à ce que la loi prend les moyens des lois qui comptent.

Une loi ne s'applique pas toute seule. Elle suppose des agents qui instruisent, des services qui contrôlent, des parquets qui poursuivent, des juges qui tranchent. Ces moyens ne sont pas extensibles, et ils ne croissent certainement pas au rythme de la production normative. Dès lors, chaque texte nouveau vient puiser dans un réservoir qui ne se remplit pas.

La Cour des comptes en donne une illustration que l'on peut suivre pas à pas. Une réforme de 2018 avait élargi les cas dans lesquels les dossiers de fraude fiscale devaient être transmis au parquet, afin que davantage de fraudeurs soient poursuivis pénalement. L'intention était louable, et le raisonnement solide : dans ces affaires, l'auteur est par définition identifié, puisque c'est un contribuable connu de l'administration. Contrairement au cambriolage ou au vol de véhicule, il n'y a personne à rechercher, et la sanction devrait donc y être quasi certaine.

Le nombre de dossiers transmis a plus que doublé, ce qui pouvait passer pour un succès. Mais les moyens des juridictions n'ont pas suivi, de sorte qu'une part importante de ces dossiers a été classée sans suite, et que la fraude n'a pas été plus sévèrement sanctionnée qu'auparavant.

On a produit du volume et non de la sanction. Pire : en encombrant les parquets de dossiers qu'ils ne pouvaient pas traiter, on a probablement dégradé leur capacité à traiter les autres. La loi n'a pas seulement échoué à atteindre son but, elle a consommé une ressource qui manquait ailleurs.

C'est ici que la loi de communication cesse d'être une simple faiblesse de l'époque pour devenir un mécanisme de destruction. Un texte voté sans les moyens de son application ne se contente pas de ne rien faire : il disperse un peu plus des moyens qui étaient déjà insuffisants. Le législateur croit ajouter une protection ; il retranche de la certitude à celles qui existaient déjà.

Le troisième coût, le plus diffus et le plus durable, tient à ce que la loi décrédibilise la règle en général.

Notre droit repose sur une présomption que l'on répète sans plus y penser : nul n'est censé ignorer la loi. Cet adage n'a jamais signifié que chacun connaissait tous les textes, ce qui serait absurde. Il signifiait qu'un homme de bonne foi pouvait savoir ce qui lui était interdit, parce que les interdictions étaient peu nombreuses, stables, et qu'elles correspondaient à peu près à ce que le sens commun réprouvait. On vivait alors sous

un principe simple, selon lequel tout ce qui n'est pas interdit est permis, et la liste des interdits tenait dans une tête. La présomption était une fiction commode, appuyée sur une réalité.

Nous avons, sans jamais en décider, glissé vers la logique inverse. Dans nombre de domaines, il faut désormais une autorisation, une déclaration préalable, une conformité attestée, de sorte que ce qui n'est pas expressément permis devient suspect, du moins pour ceux qui respectent la règle. Ce renversement a deux effets que l'on ne relie jamais. Il décourage celui qui entreprend, puisqu'il lui faut d'abord établir qu'il a le droit de faire ce qu'aucun texte ne lui interdit. Et il favorise celui qui fraude, puisque dans un maquis pareil, l'infraction se dissimule d'autant mieux qu'elle ressemble à une des mille formalités que personne ne vérifie.

Beccaria, encore lui, tenait la lisibilité du droit pour une condition de son respect. Mettez le texte sacré des lois entre les mains du peuple, écrivait-il, et plus il y aura d'hommes qui le liront, moins il y aura de délits. Notre corpus normatif compte aujourd'hui près de 49 millions de mots et quelque 367 000 articles, contre 22,5 millions de mots en 2002. La proposition se retourne d'elle-même.

L'adage n'est plus dès lors qu'une fiction et l'on peut mesurer ce que le mot a perdu en route. Personne, pas même le juriste, ne connaît l'état du droit applicable à une situation un peu complexe sans aller le vérifier et il n'est pas rare que même la vérification laisse subsister un doute. L'adage subsiste comme une règle de procédure, ce qu'il est resté, mais il a cessé d'être une description du monde.

Il en résulte que le citoyen ne dispose plus que d'un critère. Ne pouvant plus distinguer ce qui l'oblige de ce qui l'informe, ni la règle qui sera appliquée de celle qui ne le sera pas, il regarde ce qui arrive à ceux qui n'obéissent pas. Si rien ne leur arrive, il en tire la conclusion qui s'impose, et cette conclusion ne concerne pas seulement le texte en cause. Elle concerne la loi.

Nous retrouvons ici le mécanisme du chapitre précédent, à l'échelle de l'État. Ce qui se voit l'emporte sur ce qui s'écrit. Et ce que l'on voit, quand une loi est votée à grand bruit puis reste sans effet visible, c'est la démonstration publique que la règle n'engage à rien.

4.4 Le détricotage législatif

Une dernière figure est peut-être la plus révélatrice, parce qu'elle montre que le mécanisme n'a besoin d'aucune mauvaise volonté pour fonctionner.

Les travailleurs des plateformes, on l'a vu, ne déclarent pour beaucoup presque rien. Le remède à ce problème est connu depuis longtemps et il est simple : que les plateformes

prélèvent elles-mêmes les cotisations à la source, comme un employeur le fait pour son salarié. Ainsi, la déclaration ne dépend plus de la bonne volonté de chacun. Le haut conseil chargé de ces questions l'a proposé dès 2020, et le dispositif entre enfin en application.

Or une loi de 2024, portant sur la location meublée de courte durée et n'ayant rien à voir avec les cotisations sociales, a retiré à la plupart des loueurs concernés le statut qui les faisait entrer dans ce mécanisme. Elle les en a donc exclus, au moment précis où il se mettait en place. Le haut conseil relève lui-même le caractère paradoxal de la situation, et l'on peut mesurer ce qu'il faut de retenue institutionnelle pour n'employer que ce mot.

Personne, dans cette affaire, n'a voulu favoriser la fraude. La loi de 2024 poursuivait ses propres objectifs, qui étaient légitimes et sans rapport. Simplement, chaque texte a été conçu dans son périmètre, par des services qui ne se parlaient pas, et la cohérence de l'ensemble, qui relève en principe du Premier ministre, n'était dans les faits assurée par personne. La revue décrit ce mécanisme depuis son numéro fondateur : chaque décision se défend, aucune n'est absurde, et c'est leur accumulation désordonnée qui produit un résultat que personne n'a voulu.

4.5 Fermeture du guichet pour les honnêtes gens

Une dernière observation, qui prolonge ce qui a été dit des dispositifs d'aide.

Quand une fraude devient trop voyante pour être ignorée, la réaction habituelle consiste à durcir les conditions d'accès, voire à suspendre le dispositif. C'est ce qui s'est produit pour les aides à la rénovation énergétique. La décision était compréhensible, et il serait facile mais injuste de la railler : devant une fraude estimée entre 12 et 20 %, l'inaction n'était pas une option.

La question est de savoir qui paie ce verrouillage. Le fraudeur professionnel, lui, se déplace : il avait un dispositif avant celui-ci, il en trouvera un autre après. C'est d'ailleurs ce qui s'est produit avec le compte personnel de formation, dont les escroqueries n'ont pas cessé avec la loi qui devait y mettre un terme : elles ont changé de forme et se sont déplacées vers d'autres offres. Ceux qui restent devant la porte fermée sont les propriétaires de bonne foi dont le projet attendra, et les entreprises honnêtes du secteur dont le carnet de commandes s'est vidé pendant que l'on réécrivait les règles.

Ainsi se referme la boucle de ce chapitre. Le citoyen demande de l'ordre, ce qui est son droit. L'État répond par un texte, ce qui est sa fonction. Le texte pèse sur celui qui le respecte, consomme des moyens qui manquaient ailleurs, et laisse intact celui qu'il visait. Et le citoyen, constatant que rien n'a changé, demande une nouvelle loi.

5 La sanction incertaine

5.1 L'apport de Beccaria

En 1764, un jeune juriste milanais de vingt-six ans publie un petit traité qui va changer le droit pénal européen. Beccaria y soutient une idée qui paraît banale aujourd'hui et qui ne l'était pas alors : ce qui détourne un homme de commettre une faute n'est pas la sévérité de la peine, c'est la certitude de l'encourir. Un châtiment modéré mais inévitable dissuade davantage qu'un supplice dont on peut espérer réchapper.

Deux siècles et demi de criminologie n'ont pas démenti cette intuition, ils l'ont confirmée. Et pourtant, nous continuons de raisonner à l'envers. Devant une transgression qui se répand, le premier réflexe est d'alourdir la peine encourue, presque jamais d'augmenter la probabilité qu'elle soit prononcée. C'est d'autant plus tentant qu'alourdir une peine ne coûte rien : il suffit d'un article de loi. Augmenter la certitude coûte cher, prend des années, et ne se voit pas.

Or c'est bien la certitude qui fait défaut.

5.2 L'antidémarrage, une réussite sans suite

Il existe en France un exemple de transgression de masse effectivement réduite, et il mérite d'être exposé en détail, parce qu'il contient à lui seul toute la démonstration de ce numéro.

L'ampleur du phénomène a disparu de notre attention à force d'habitude. Les séries publiées par le ministère de l'Intérieur permettent de compter les véhicules volés en France depuis 2000. Entre cette date et 2021, ce sont 3 394 272 automobiles qui ont été volées. Le total atteint 5 037 333 véhicules si l'on ajoute les deux-roues motorisés et les poids lourds, ces derniers valant souvent plus de 100 000 euros, sans compter la marchandise transportée.

En retenant une valeur vénale prudente de 10 000 à 20 000 euros par automobile, le préjudice cumulé peut atteindre de 34 à 68 milliards d'euros pour les seules voitures particulières. Il est probablement supérieur si l'on tient compte des véhicules lourds. Pour donner un ordre de grandeur, Renault Group a réalisé en 2024 un chiffre d'affaires de 16,8 milliards d'euros en France. Les Français se sont donc fait dérober, en vingt-deux ans, l'équivalent de deux à quatre années entières de ce que Renault Group vend dans le pays.

Personne ne s'en émeut. Le vol de voiture est devenu un fait de la vie ordinaire, une case dans un contrat d'assurance, une ligne dans un budget de ménage. On ne le compte plus,

au sens propre : nul ne publie ce cumul, nul ne le commente, et il a fallu additionner nous-mêmes les colonnes d'un fichier administratif pour obtenir ce montant astronomique.

Or ce préjudice a été divisé par quatre entre 2001 et 2021.

Ce n'est pas par la voie pénale. Le taux d'élucidation des vols de véhicules n'a jamais dépassé 10 %, et il était de 8 % pour les faits enregistrés en 2024. Aucune loi n'a aggravé les peines de manière décisive, aucun plan n'a mobilisé des effectifs supplémentaires. De ce côté, rien n'a changé.

Ce qui a changé tient en une ligne d'une directive européenne du 8 novembre 1995, qui a rendu obligatoire, à compter du 1^{er} octobre 1998, l'installation d'un dispositif d'immobilisation électronique sur les véhicules neufs. L'antidémarrage. Une exigence technique imposée aux constructeurs, et non une menace adressée aux voleurs.

Les chiffres disent le reste. En 2001, dernière année où le parc ancien dominait encore, 321 158 automobiles ont été volées en France. En 2021, elles sont 82 116. La décroissance est régulière, année après année, sans à-coup, parce qu'elle suit le renouvellement du parc : chaque voiture ancienne qui part à la casse emporte avec elle une cible facile.

Un préjudice de plusieurs dizaines de milliards d'euros, que la justice n'atteignait pas et n'a jamais atteint, a été réduit des trois quarts par une norme technique dont le coût unitaire se comptait en dizaines d'euros par véhicule. Ni sévérité, ni moralisation, ni campagne de sensibilisation. Simplement, on a rendu le geste un peu plus difficile.

C'est ce que Beccaria décrivait, poussé un cran plus loin. La certitude de la sanction dissuade mieux que sa sévérité ; mais l'impossibilité matérielle fait mieux encore que la certitude. Elle ne dépend en effet ni des moyens de la police, ni de l'encombrement des parquets, ni de la volonté de qui que ce soit.

Entre 2022 et 2024, les vols de véhicules sont repartis à la hausse, parce que les voleurs ont appris à attaquer l'électronique elle-même, en interceptant ou en reproduisant le signal des clés. Le remède de 1995 a donc cessé de protéger, et le phénomène est parfaitement documenté par les assureurs comme par les constructeurs.

On attendrait, dès lors, une réponse de même nature : une exigence technique nouvelle, opposable aux constructeurs, adaptée aux méthodes actuelles. Elle n'est pas venue. On légifère en revanche abondamment sur d'autres sujets, et l'on continue d'enregistrer chaque année plus de 130 000 vols de véhicules, deux-roues compris. Chaque année, sans que personne s'en émeuve.

Pourquoi ce qui a si bien fonctionné n'a-t-il pas été refait ? La réponse vaut bien au-delà de l'automobile. Elle tient à ce qu'une norme technique ne se voit pas, ne s'annonce pas,

ne se revendique pas, et que ses effets n'apparaissent que dix ans plus tard sous un autre gouvernement. Elle est, en un mot, tout ce qu'une loi de circonstance n'est pas.

5.3 Moins d'une chance sur douze

Vient ensuite la voie ordinaire, celle que chacun emprunte lorsqu'il est victime.

Un vol de voiture, un cambriolage, un vol sans violence : ce sont les atteintes les plus fréquentes et celles qui touchent le plus grand nombre de nos concitoyens. Quelle est la probabilité que leur auteur soit identifié ?

Le service statistique du ministère de l'Intérieur la publie chaque année. Pour les vols de véhicules, elle s'établit à 8 % pour les faits enregistrés en 2024. Pour l'ensemble des atteintes aux biens les plus courantes, vols sans violence contre des personnes, cambriolages de logement et vols liés aux véhicules, elle ne dépasse pas 8 % au bout d'un an. À titre de comparaison, le taux d'élucidation des homicides atteint 68 %, ce qui montre que les services savent parfaitement enquêter lorsqu'ils en reçoivent l'ordre et les moyens.

La confusion est fréquente sur ce que ce chiffre mesure. L'élucidation signifie qu'un auteur a été identifié. Elle ne signifie ni qu'il a été poursuivi, ni qu'il a été condamné, ni a fortiori qu'il a été incarcéré. Chacune de ces étapes réduit encore la probabilité, de sorte que le risque réel d'emprisonnement pour un vol de véhicule est très inférieur à une chance sur douze. Aucun chiffre consolidé ne permet toutefois de le dire avec précision.

Celui qui vole une voiture ne prend pas un risque : il prend une probabilité de onze chances sur douze de n'avoir jamais affaire à personne. Aucune aggravation de peine ne pèse lourd face à une telle asymétrie, puisque la peine ne s'applique qu'à ceux qu'on attrape.

Et pour la victime, le résultat est plus décourageant encore. Elle a déposé plainte, elle a rempli les formulaires, elle a fait ce qu'on lui a demandé de faire. Puis plus rien. Ce n'est pas seulement une déception personnelle, c'est une leçon publique : elle vient d'apprendre que la règle existe mais qu'elle n'est pas appliquée.

5.4 « Auteur inconnu »

Les statistiques de la justice complètent le tableau. En 2023, 4,4 millions d'affaires sont parvenues aux parquets. Plus de sept sur dix ont été considérées comme non poursuivables. Dans 45 % des cas, l'auteur était inconnu ; 17 % des affaires ont été écartées pour un motif juridique ou des charges insuffisantes, et 10 % n'avaient pas même été enregistrées. Sur les affaires restantes, celles qui pouvaient donner lieu à des poursuites, le taux de réponse pénale atteint 83 %, en recul de cinq points depuis 2019.

Ces chiffres appellent un calcul que personne ne présente jamais. Si 8 % au plus des atteintes aux biens sont élucidées, et si 83 % des affaires poursuivables reçoivent une réponse pénale, un vol enregistré a moins de 7 % de chances de recevoir une quelconque réponse de la justice. Et ce dénominateur ne compte que les faits signalés : il ne dit rien de tous ceux qui ne le sont plus, parce que les victimes ont appris qu'il ne servait à rien de se déplacer.

On serait tenté de conclure que la justice fait ce qu'elle peut et que l'essentiel du problème tient à l'impossibilité d'identifier les auteurs. Ce serait mal lire ces chiffres, et l'administration elle-même nous en avertit.

Car la catégorie « auteur inconnu » ne décrit pas une fatalité. Elle décrit le résultat d'un processus, et ce processus comporte une étape qui n'apparaît pas dans la statistique : celle où l'on décide de chercher ou de ne pas chercher. Le ministère de la Justice l'écrit noir sur blanc dans ses commentaires méthodologiques. Certains classements, explique-t-il, interviennent lorsque l'auteur désigné n'a pas pu être entendu par les services d'enquête et que le parquet n'a pas exigé de recherches approfondies.

Cette phrase mérite d'être relue. Elle signifie qu'une part des affaires closes pour auteur inconnu ne l'est pas parce que l'auteur était introuvable, mais parce que personne ne l'a cherché. Ce n'est pas un aveu de laxisme, c'est un constat de gestion : on ne peut pas tout chercher, donc on choisit. Et ce qui n'est pas choisi devient, dans la statistique, une affaire sans auteur.

5.5 Trois fois moins de procureurs, trois fois plus d'affaires

Tout le reste dépend des moyens, et la comparaison européenne est édifiante.

Selon les données du Conseil de l'Europe, la France compte environ 11 juges du siège pour 100 000 habitants, quand la médiane des pays membres se situe à 17. Pour les procureurs, l'écart est bien plus grand encore : 3 pour 100 000 habitants en France, contre une médiane de 11. En Allemagne, on compte près de 25 juges et 8 procureurs pour la même population.

Il y a plus. Ces procureurs moins nombreux reçoivent davantage d'affaires. Le nombre d'affaires pénales de première instance rapporté à la population est en France d'environ 6 pour 100 habitants, contre une médiane européenne de 2.

Il n'y a dès lors aucun mystère. Un parquet français ne peut pas traiter ce qu'il reçoit, et il ne le peut pas d'un ordre de grandeur, non d'une marge. La conséquence n'est pas une justice lente, elle est une justice qui trie. Et un tri, par définition, laisse quelque chose de côté. La complexité croissante de la procédure pénale, qui alourdit chaque dossier, rend ce tri plus sévère encore.

5.6 La parole d'un général

Le témoignage le plus net sur cette réalité ne vient pas d'un rapport mais d'une audition parlementaire, et il a douze ans, ce qui oblige à le manier avec précaution.

En décembre 2013, le numéro trois de la gendarmerie est entendu par une mission d'information de l'Assemblée nationale. Il annonce d'emblée une analyse peu conventionnelle, et il tient parole. Il commence par écarter le discours alarmiste, en indiquant que la délinquance n'augmente pas en valeur absolue, la hausse constatée étant de 4 %. Puis il décrit ce qu'il appelle un décalage : la même année, les personnes mises en cause par ses services ont augmenté de 4 %, tandis que les incarcérations reculaient d'un tiers.

Il donne ensuite des exemples que la presse a rapportés. Dans un département, 65 % des cambrioleurs interpellés au cours d'un mois donné étaient de nouveau libres. Dans un autre, le parquet recommandait de relâcher des mineurs étrangers présumés délinquants faute de moyens pour trouver un interprète. Il évoque enfin un seuil de préjudice en deçà duquel, dit-il, on remet tout le monde dehors. Le président de la commission des lois fit observer que ces chiffres reposaient sur une trentaine de cas, relevés dans un seul département et sur un seul mois. La réserve est fondée, et elle ne dément pas le décalage que le général décrivait : elle interdit seulement de le chiffrer à partir de son audition.

Ce témoignage a valu à son auteur d'être muté quelques mois plus tard, et la mission d'information qui l'avait entendu s'est déchirée. Il vaut donc pour ce qu'il est : le constat d'un praticien, à une date donnée, et non une mesure. Mais son propos central n'a rien d'une opinion, et il rejoint ce que montrent les chiffres : le problème n'est pas d'abord le nombre des transgressions, c'est l'inadéquation de la réponse.

5.7 Un recouvrement marginal

Le même constat vaut pour la fraude, avec une différence qui devrait tout changer et qui ne change rien.

Quand une entreprise ne déclare pas ses cotisations ou qu'un allocataire perçoit une prestation induite, l'auteur n'est pas inconnu. Il est identifié, il a un numéro, une adresse, un compte. Il n'y a personne à rechercher. La sanction devrait donc y être quasi automatique.

Or le haut conseil chargé d'évaluer la fraude sociale relève que le recouvrement demeure faible au regard des sommes détectées. Sur une fraude désormais estimée à 14 milliards d'euros, 680 millions ont été effectivement recouverts en 2024. Par branche, les ordres de grandeur se comptent en centaines de millions : un peu plus de 100 millions pour le recouvrement des cotisations, environ 200 pour la branche maladie, 300 pour la branche famille.

Que l'on ne se méprenne pas sur ce que signifient ces chiffres. Une fraude estimée n'est pas une créance certaine, et personne ne prétend que la totalité serait recouvrable : il faut la détecter, la qualifier, la notifier, puis la recouvrer sur des débiteurs parfois insolvable. Mais l'écart entre ce que l'on estime et ce que l'on recouvre est d'un tel ordre que la question de la certitude se pose en des termes très simples. Pour celui qui envisage de frauder, la probabilité de rendre l'argent est faible.

Du côté fiscal, le tableau est comparable et les moyens reculent. La Cour des comptes établit que les effectifs affectés au contrôle fiscal ont diminué de 19 % entre 2015 et 2024. Sur la même période, les résultats du contrôle sont revenus de 21,2 à 20,1 milliards d'euros, quand les recettes fiscales encaissées augmentaient de 44 %. Rapportés à ces recettes, ils sont ainsi passés de 4,3 % à 2,8 %.

Autrement dit : il y a plus d'argent à contrôler et moins de gens pour le faire. Ce n'est pas une opinion, c'est une soustraction.

5.8 Combattre à l'aveugle

En décembre 2025, la Cour des comptes a publié un rapport sur la lutte contre la fraude fiscale. Son constat principal n'est pas que la fraude serait considérable ou négligeable. Il est que nous ne savons pas. En l'absence d'estimation de l'écart fiscal, écrit-elle, l'efficacité des initiatives prises ne peut pas être évaluée rigoureusement.

Les ordres de grandeur disponibles donnent la mesure de cette incertitude. Pour la seule taxe sur la valeur ajoutée, l'administration fiscale avance une fourchette de 6 à 10 milliards d'euros, quand l'Insee l'avait estimée, pour l'année 2012 et sur un périmètre plus large, entre 20 et 25. Un écart du simple au triple sur un seul impôt, et sur la fraude fiscale dans son ensemble, aucun chiffre officiel. La Cour relève d'ailleurs que trois statisticiens seulement ont été affectés à ce travail d'évaluation, ce qu'elle juge insuffisant. Trois personnes pour mesurer ce que l'État perd.

Nous légiférons abondamment contre la fraude fiscale, nous en débattons dans chaque campagne, nous en faisons un enjeu de justice et de finances publiques, et nous ne savons pas de quoi nous parlons. Non par négligence, mais parce que personne n'avait décidé qu'il fallait le savoir, et que cette décision-là, contrairement à une loi, ne se voit pas.

Le législateur, il est vrai, vient d'y répondre, six mois après le constat de la Cour. La loi de juin dernier prévoit en effet que le ministre chargé des finances mette en place un dispositif d'évaluation fondé sur des méthodes adaptées et transparentes, en vue d'améliorer l'efficacité des politiques de lutte contre les fraudes. Sur le papier, l'objection est levée. Le même article précise toutefois que ces missions seront exercées à moyens constants. L'administration devra donc mesurer ce qu'elle ne sait pas mesurer aujourd'hui, sans un

agent ni un euro de plus.

La seule question qui vaille est alors de savoir si ce dispositif sera doté, et s'il sera appliqué. Le chapitre suivant montre qu'un tiers des mesures d'application qu'appelaient les lois votées n'avaient toujours pas été prises au 31 mars dernier. Il serait imprudent de tenir une promesse pour un résultat.

5.9 Un silence qui nourrit la rumeur

Cette abstention a une raison, et elle est honorable.

La Cour des comptes s'en explique : un chiffrage qui ne serait pas rigoureux comporterait le risque d'instiller le soupçon sur le civisme fiscal de la population en général, ou de telle ou telle catégorie de contribuables. De son côté, le haut conseil sur la fraude sociale prend soin de rappeler que ses évaluations ne montrent nullement un système miné par la fraude. Les deux institutions font preuve de la même prudence, et cette prudence part d'une intention louable : ne pas jeter l'opprobre.

Le résultat est l'inverse de l'intention.

Car le débat public ne supporte pas le vide. Quand aucun chiffre incontestable n'existe, chacun retient celui qui confirme ce qu'il ressent déjà. Les estimations les plus élevées circulent sans rencontrer de démenti crédible, puisqu'il n'y a rien à leur opposer. Les institutions qui refusent de chiffrer se privent du seul instrument qui ramènerait la discussion à la mesure. Et le citoyen, faute de savoir, croit ce qu'il voit ou ce qu'on lui dit.

La prudence qui voulait éviter le soupçon l'a donc installé durablement. On ne dissipe pas une rumeur par le silence.

5.10 Une question jamais tranchée

Un exemple de ce mécanisme appelle des précautions particulières, parce qu'il est devenu l'un des plus polémiques du débat français. Il figure ici pour une seule raison : il montre ce qu'il advient d'une question que l'État ne parvient pas à trancher.

En 2010, un contrôle administratif relève que l'attribution des numéros de sécurité sociale aux personnes nées à l'étranger s'effectue dans des conditions favorables à la fraude. Il s'agit d'un constat technique sur la fiabilité d'un registre.

En 2019, le gouvernement répond à une question écrite d'une sénatrice. Selon sa réponse, le répertoire national commun de la protection sociale recensait un peu plus de 12 millions de personnes nées à l'étranger disposant d'un droit ouvert à au moins une prestation.

L'institut national de la statistique en dénombrait, lui, environ 8 millions résidant sur le territoire.

Deux lectures s'opposent alors. Un magistrat spécialisé en déduit l'existence de plusieurs millions de dossiers sans titulaire présent et avance un enjeu financier considérable. Le gouvernement répond que le taux de fraude à l'immatriculation est inférieur à 1 %. Même à ce niveau, rapporté aux 12 millions de dossiers, il porterait encore sur des dizaines de milliers de personnes. Il rappelle qu'un droit ouvert n'est pas une prestation versée, un dossier pouvant subsister après un départ, un décès à l'étranger ou une fin de droits.

Il n'appartient pas à cette revue de trancher, et les données publiques ne le permettent pas. Un seul constat ne prête à aucune discussion : seize ans après la première alerte, la question se débat encore devant une commission d'enquête parlementaire. Et l'État n'est pas en mesure de dire de manière incontestable combien de dossiers de son propre fichier correspondent à des personnes présentes.

C'est le mécanisme décrit plus haut, dans sa forme la plus aboutie. Là où l'institution ne répond pas, la réponse vient d'ailleurs, et elle vient sans contradicteur.

5.11 L'apparente inertie de l'État

On dit souvent que l'État ne fait rien contre la fraude. C'est faux, on l'a vu : il légifère, il contrôle, il publie, il évalue. Ce qu'il faudrait dire est différent : l'État fait ce qui se voit, et néglige ce qui compte.

La raison en est structurelle. Une loi coûte peu, se vote en quelques mois et s'annonce le soir même. Un fichier qui se parle avec un autre fichier coûte cher, prend des années, ne s'annonce pas, et ses résultats apparaîtront sous un autre gouvernement. Entre les deux, le calcul est vite fait, et il n'est nul besoin de supposer la moindre malveillance pour comprendre ce qui est systématiquement choisi. L'antidémarrage obligatoire n'a fait l'objet d'aucune inauguration.

Le plus troublant est que les remèdes sont connus. Dès 2020, la Cour des comptes intitulait un rapport sur la fraude sociale d'une formule sans ambiguïté : des progrès trop lents, un changement d'échelle indispensable. La sous-déclaration des travailleurs des plateformes était établie et publiée dès 2022 ; elle était toujours qualifiée de massive en janvier dernier. Le prélèvement à la source des cotisations par les plateformes, remède évident, a été proposé en 2020 et commence à s'appliquer en 2026, sur huit plateformes.

Six ans entre le diagnostic et le premier déploiement. Pendant ces six années, chacun savait, chacun l'avait écrit, et rien n'empêchait d'agir sinon que rien n'y obligeait.

5.12 Plus facile à tenir

Une question plus inquiétante que tout ce qui précède demeure : une règle tombée se relève-t-elle ?

Sur la pelouse, tant qu'un seul résident traversait, il suffisait de le lui dire. Aujourd'hui qu'ils sont trente, la même démarche est devenue impraticable, et pour cinq raisons qui se cumulent.

La première est que la norme sociale s'est retournée. Au début, le transgresseur se faisait remarquer ; désormais, c'est celui qui fait le détour qui passe pour un naïf. Il ne s'agit plus de ramener un individu à la règle, mais de faire changer d'avis trente personnes en même temps.

La deuxième est arithmétique. Sanctionner une personne est facile et certain ; sanctionner trente personnes avec les mêmes moyens divise la probabilité par trente. Chacun le sait, et chacun en tient compte.

La troisième est juridique, et elle devrait retenir l'attention de tout juriste. Sanctionner un seul contrevenant quand tous contreviennent expose au reproche d'arbitraire. Celui que l'on rappelle à l'ordre demandera, non sans raison, pourquoi lui et pas les autres. L'égalité devant la loi, qui est un principe de protection, devient ainsi un argument contre la sanction sélective. La règle tombée se protège par le nombre de ceux qui l'enfreignent.

La quatrième est une question de crédibilité. Chacun a appris, pendant des mois, que la règle n'était pas appliquée. Un rappel ponctuel ne suffit pas à défaire cet apprentissage : on attend de voir si l'on reviendra à la tolérance antérieure, et cette attente est en elle-même une raison de continuer.

La cinquième est matérielle. La pelouse piétinée porte désormais un chemin, et ce chemin invite à passer. L'environnement dégradé signale à lui seul que les règles ne sont plus tenues, ce que l'expérience de la boîte aux lettres nous a déjà montré.

Ces cinq raisons se cumulent, et leur effet est considérable. Il est infiniment moins coûteux de tenir une règle que de la relever. C'est probablement la leçon la plus importante de ce numéro, et la moins commode : chaque mois pendant lequel une transgression demeure sans réponse n'est pas un mois perdu, c'est un mois qui rend la réparation plus difficile encore.

5.13 La tentation de se faire justice

Au bout de cette chaîne se tient l'honnête homme, et ce numéro retrouve avec lui son point de départ.

Il a constaté que la règle n'était pas appliquée. Il a demandé de l'ordre, et on lui a donné un formulaire. Il a vu son concurrent prospérer sans déclarer, et sa plainte classée sans suite. Il lui reste alors deux issues, et deux seulement.

La première est de se faire justice lui-même. On en voit les signes : des commerçants qui publient le visage de ceux qui les ont volés, des groupes qui s'organisent pour déloger des occupants sans titre. Ces pratiques sont illégales, et celui qui diffuse l'image d'un voleur présumé s'expose à des poursuites au titre du droit à l'image, de la présomption d'innocence ou de la diffamation. Elles sont surtout inefficaces, car elles ne rétablissent aucune règle : elles y substituent la loi du plus déterminé. Or l'article 12 de la Déclaration pose que la garantie des droits nécessite une force publique, instituée pour l'avantage de tous. Le pacte est simple : chacun renonce à se venger, en échange de quoi la collectivité punit à sa place. Quand elle ne punit pas, le pacte se défait par le bas.

La seconde issue est le retrait. Plus discrète et infiniment plus répandue, c'est celle que décrit l'éditorial. On cesse d'attendre. On continue de faire ce que l'on croit devoir faire, mais sans plus rien espérer de personne, et surtout sans plus rien demander. C'est la réaction la plus raisonnable qui soit, et c'est aussi la plus coûteuse pour tous, car une société n'est faite que de gens qui attendent quelque chose les uns des autres.

6 Ce que font les pays qui s'en sortent

6.1 Le cliché qui ne résiste pas aux chiffres

Tout ce qui précède conduit naturellement à une conclusion, et cette conclusion est fausse. On croit volontiers que la France souffre de produire trop de lois, et qu'il suffirait d'en faire moins pour que celles qui restent soient respectées. C'est le discours de la simplification, tenu depuis trente ans par tous les gouvernements sans exception. Promesse rarement tenue, d'ailleurs : plus l'annonce est forte, à l'image du « choc de simplification », moins on en mesure les résultats.

Les chiffres disent autre chose. Une étude comparée de la production législative de six pays entre 1990 et 2003 permet de dénombrer les lois promulguées dans chacun. Le Danemark en compte 2 986, les Pays-Bas 2 260, la France 1 273, l'Espagne 871, le Royaume-Uni 698. Le Danemark, dont le civisme fiscal est l'un des plus élevés d'Europe et dont les portefeuilles perdus sont rendus à plus de 70%, produit donc plus du double de lois que

nous.

Cette comparaison a ses limites. Elle compte les textes et non leur volume, et notre tradition de codification allonge considérablement chacun des nôtres. On mesure d'ailleurs mieux l'inflation française en mots qu'en lois : le stock normatif est passé de 22,5 millions de mots en 2002 à près de 49 millions aujourd'hui, pour environ 367 000 articles. Ce stock a plus que doublé en moins de vingt-cinq ans.

L'hypothèse du nombre, pourtant, ne tient pas. Si le Danemark légifère deux fois plus que nous et que ses citoyens respectent mieux la règle, ce n'est pas le volume qui fait la différence. C'est ce que l'on fait avant, et ce que l'on fait après.

Le N°06, La tyrannie de la complexité, a traité ce phénomène du côté de l'organisation qui le subit, et y refusait la simplification brutale au profit de ce qu'il appelait la parcimonie. Le présent chapitre prend le problème par l'autre bout, celui de l'État qui produit la règle, et il aboutit à la même conclusion par un autre chemin : ce n'est pas la quantité qui est en cause, c'est la méthode.

6.2 La fiction de l'évaluation préalable

Pour évaluer avant de légiférer, la France dispose en théorie de l'instrument nécessaire.

Depuis la révision constitutionnelle de 2008 et la loi organique du 15 avril 2009, tout projet de loi doit être accompagné d'une étude d'impact. L'article 8 de cette loi organique en fixe le contenu et exige qu'elle expose « avec précision » les objectifs poursuivis, les options possibles et les conséquences économiques, financières, sociales et environnementales du texte. Sur le papier, c'est exactement le dispositif allemand. Dans les faits, il ne produit à peu près rien.

Le Conseil constitutionnel, seul juge de cette obligation, a choisi un contrôle purement formel. Un rapport du Sénat le formule sans détour : le Conseil vérifie que les rubriques pertinentes sont répertoriées, mais ne s'assure pas de leur contenu. On peut y voir une prudence de principe, le Conseil jugeant le droit et non l'opportunité ; elle laisse pourtant l'obligation sans gardien. Dans une décision de juillet 2014, il a jugé une étude conforme sans procéder à aucun examen qualitatif au fond. Un professeur de droit public y a vu une jurisprudence minimaliste, relevant que l'occasion était donnée d'exercer un vrai contrôle et que le Conseil ne l'avait pas saisie. En décembre 2020, appelé à se prononcer sur la suffisance d'une étude, il s'est borné à constater qu'elle traitait des questions énumérées par la loi organique. Il n'a pas répondu au grief qui lui reprochait des inexactitudes flagrantes et un défaut de précision dans l'évaluation des conséquences.

Trois verrous supplémentaires achèvent de neutraliser le dispositif. Une même étude peut

couvrir plusieurs projets de loi, ce que le Conseil a admis dès 2010. Les rubriques jugées non pertinentes peuvent porter la mention « état néant ». Enfin, le Conseil constitutionnel n'examine une étude d'impact que si des parlementaires l'ont contestée dans les dix jours qui suivent le dépôt du projet, devant l'instance qui organise les travaux de leur assemblée. Passé ce délai, la question est close, même si l'étude est manifestement insuffisante.

Le résultat est une obligation constitutionnelle dont personne ne vérifie l'exécution. On trouvera même, dans les débats parlementaires, l'argument selon lequel toute étude d'impact serait nécessairement insuffisante puisqu'elle n'est qu'un artefact, ce qui revient à installer une obligation en sachant qu'elle ne sera jamais satisfaite, et donc jamais contrôlée.

L'instrument destiné à freiner l'inflation normative est, dans toute la production juridique française, l'obligation la moins contrôlée. Nous exigeons d'un artisan qu'il conserve une attestation sous peine de sanction ; nous n'exigeons du Gouvernement ni la sincérité de son évaluation, ni la démonstration qu'il dispose des moyens d'appliquer ce qu'il propose. Le même défaut, au sommet et à la base, avec des conséquences inverses : en bas, la sanction tombe sur celui qui oublie une pièce ; en haut, aucune sanction ne tombe.

6.3 Un conseil créé deux fois

La loi du 26 mai 2026 de simplification de la vie économique institue, à son article 78, un conseil de la simplification pour les entreprises placé auprès du Premier ministre. Il doit évaluer l'impact technique, administratif ou financier des textes applicables aux entreprises, et ses avis, rendus publics, comportent une analyse dénommée « test entreprises ». Les organisations professionnelles le réclamaient de longue date, et le principe est celui du dispositif allemand évoqué plus haut.

La rédaction de l'article en dit pourtant davantage que son intention. Le conseil dispose de cinq semaines pour rendre son avis ; à défaut, il est réputé l'avoir rendu favorable. Ce délai peut être ramené par le Premier ministre à quinze jours pour un projet de loi, et à trois jours en cas d'urgence, sans que l'urgence soit définie. Les membres ne sont pas rémunérés. Leur désignation et le fonctionnement du conseil sont renvoyés à un décret qui, à la fin du mois de septembre, n'était pas paru. On ignore encore qui en tiendra le secrétariat, sous quelle autorité il sera placé et selon quelle répartition siègeront les représentants des grandes entreprises, des entreprises de taille intermédiaire, des petites et moyennes entreprises et des microentreprises.

Chacune de ces dispositions a sa justification apparente. Le délai réduit répond à l'urgence, la gratuité évite la dépense, et le silence favorable empêche le blocage ; en droit

administratif, cette dernière règle protège même l'administré contre l'inertie de l'administration. Le délai de cinq semaines est pourtant déjà court pour un conseil dont rien ne garantit qu'il sera en mesure de siéger. Appliquée à un organe de contrôle, la règle du silence favorable produit alors l'effet inverse. Un conseil qui ne parvient pas à se réunir valide ce qu'il devait examiner, et un texte transmis tard obtient le même avis qu'un texte examiné à fond.

Le plus instructif tient à ce qui précède. Un décret du 8 janvier 2014 avait déjà institué, auprès du Premier ministre, un conseil de la simplification pour les entreprises : même nom, même objet. Créé pour trois ans, prorogé jusqu'au 1^{er} juin 2017, il s'est éteint à cette date. Il avait pourtant travaillé, et proposé plusieurs centaines de mesures identifiées avec les entreprises elles-mêmes. En février 2017, un rapport du Sénat saluait cette méthode et lui reprochait de manquer de suivi. La loi de 2026 ne mentionne ni ce conseil ni ce rapport.

Le marché public simplifié donne la mesure de ce défaut de suite. Lancé en 2014 dans le sillage de ce premier conseil, il permettait à une entreprise de candidater à un marché public avec son seul numéro d'identification, l'administration récupérant elle-même les pièces qu'elle détenait déjà. Le service a fermé en 2019, pour harmoniser la procédure avec le document unique de marché européen, plus complet et plus formel. Chaque décision se défendait, et leur succession a défait une simplification qui avait trouvé ses utilisateurs.

La loi nouvelle permet certes de consulter le conseil sur des normes déjà en vigueur, ce qui ouvre la voie au nettoyage du stock. Elle ne lui fixe en revanche ni objectif chiffré, ni état des lieux initial, ni évaluation de ses propres résultats, ni moyens. Or c'est ce suivi dont le Sénat déplorait l'absence il y a neuf ans. Les causes de l'échec étaient donc connues, écrites et publiées ; ce qui a manqué, comme pour la fraude, c'est d'en tirer les conséquences.

6.4 L'inapplication de la loi

Venons-en à l'après, et la France dispose là aussi d'un instrument, dont elle fait cette fois bon usage : le Sénat publie chaque année un bilan de l'application des lois.

Le dernier, arrêté au 31 mars 2026, porte sur les 56 lois de la session. Parmi elles, 22 ne requéraient aucune mesure d'application. Sur les 34 autres, 14 sont devenues entièrement applicables, 12 le sont demeurées partiellement, et 8 n'ont fait l'objet d'aucune mesure. Le taux global d'application atteint 66 %, en hausse de quatre points, et il baisse sur dix ans.

Un tiers des mesures d'application qu'appelaient ces lois n'avaient pas été prises au 31 mars, faute des décrets nécessaires.

Le cas le plus éclairant est celui de la loi du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic, dont le taux d'application s'élève à 30 %. Une loi emblématique, adoptée sur un sujet où l'urgence faisait consensus, et qui n'est appliquée qu'à moins d'un tiers.

Le rapport donne la cause principale, et elle est d'une clarté cruelle. Plus de 80 % des textes de cette session étaient d'origine parlementaire, contre 58 % l'année précédente. Or seuls 51 % des mesures issues d'amendements sénatoriaux ont été publiées, contre 73 % pour celles d'origine gouvernementale. L'écart s'est creusé de 18 points en trois sessions.

Autrement dit : l'amendement que l'on dépose pour montrer que l'on agit a une chance sur deux de ne jamais recevoir son décret. Il aura été annoncé, débattu, voté, commenté, et il ne s'appliquera pas. Pour le citoyen qui apprend qu'une loi a été votée sur un sujet qui le préoccupe, la loi existe. Pour celui qui devrait la subir, elle n'existe pas.

6.5 Alléger le stock, à l'allemande

Le troisième geste, celui du stock, donne lieu à une comparaison sans appel.

L'Allemagne a créé en août 2006 un Conseil national de contrôle des normes, le Normenkontrollrat, chargé de rendre un avis sur l'ensemble des projets de loi et d'en mesurer le coût administratif. Elle s'est fixé un objectif chiffré de réduction de ces coûts pour les entreprises. Et surtout, son Parlement a voté onze lois fédérales d'abrogation, faisant passer son stock de 2 039 à 1 728 lois.

La France a tenté deux fois. Le choc de simplification imposait de supprimer une norme pour chaque norme nouvelle : entre 2014 et 2017, le volume des lois a augmenté de 17,2 %. En 2017, la règle a été durcie, deux normes supprimées pour une créée : entre 2017 et 2021, le stock réglementaire a progressé de 13,2 %.

Deux tentatives, deux échecs, et une augmentation dans les deux cas. Il ne s'agissait d'ailleurs pas de lois, mais de circulaires du Premier ministre, c'est-à-dire de consignes internes dont personne ne contrôlait l'application. La règle du un pour un ne fonctionne pas, pour une raison que ce numéro décrit depuis le début : elle est facile à annoncer et personne ne vérifie qu'elle est tenue. Abroger, en revanche, est un travail long, technique, sans bénéfice politique, et qui ne fait jamais l'objet d'une conférence de presse.

L'équité oblige à ajouter que l'inflation normative n'est pas seulement une maladie française. Elle touche tous les pays européens, notamment parce que l'Union produit elle-même une part considérable de la règle applicable. Ce qui distingue l'Allemagne n'est donc pas qu'elle produise moins, c'est qu'elle mesure et qu'elle nettoie.

6.6 Pourquoi respecter la règle

Si ce n'est pas le nombre de lois, qu'est-ce qui fait qu'un pays respecte les siennes ?

La recherche internationale a beaucoup travaillé cette question, sous le nom de civisme fiscal, et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) y a consacré un rapport en 2019. Ses résultats déplacent l'attention de la sanction vers la confiance : ceux qui font confiance à leur gouvernement manifestent un civisme fiscal plus élevé, et la qualité de l'administration fiscale en est l'un des déterminants principaux.

Ce qui les explique tient en un mot : la confiance.

Les travaux distinguent deux ressorts, articulés dans ce que les chercheurs appellent « le cadre de la pente glissante ». La confiance dans les institutions produit une conformité volontaire : on paie parce qu'on estime le système légitime. À l'inverse, la puissance de l'administration produit une conformité contrainte : on paie parce qu'on risque d'être pris. Les deux fonctionnent, mais elles ne coûtent pas la même chose, et le meilleur résultat s'obtient quand les deux sont élevées.

Un détail de ces travaux mérite l'attention. Dans les pays où la confiance est déjà forte, un contrôle trop dur devient contre-productif : des taux de vérification élevés et des amendes sévères signalent au contribuable honnête qu'on le soupçonne, et détruisent la disposition volontaire qu'ils prétendaient renforcer. Le chapitre 4 a décrit ce mécanisme du point de vue de celui qui remplit le formulaire. La recherche le confirme à l'échelle des nations.

Trois enseignements s'en dégagent. La confiance dans le gouvernement va de pair avec un civisme plus élevé. La manière dont l'administration fiscale traite le contribuable pèse lourdement. Enfin, et c'est le plus inattendu, le lien entre la qualité des services publics et le civisme est plus complexe qu'on ne le suppose : bien servir ne suffit pas, il faut encore que le citoyen voie le rapport entre ce qu'il paie et ce qu'il reçoit.

Mais le résultat qui nous importe le plus est ailleurs et il referme la boucle de ce numéro. Parmi toutes les variables testées, celle qui prédit le mieux le civisme fiscal d'une personne est sa conviction que les autres paient.

L'économie expérimentale a d'ailleurs donné un nom à ce que ce numéro appelle depuis le début « le choix des dupes ». Dans des jeux où chacun peut contribuer à un bien commun ou s'en dispenser, des expériences ont montré que la possibilité de sanctionner, même à ses propres frais, suffit à maintenir une coopération presque complète. Son absence, au contraire, conduit au retrait généralisé. Ils ont surtout observé que le passager clandestin provoque chez les coopérateurs des émotions négatives intenses, et ils en ont identifié le ressort : l'aversion à se retrouver dans la position du pigeon. C'est elle, écrivent-ils, qui

déclenche la volonté de punir. La formule du choix des dupes n'est donc pas une image d'auteur, c'est un mécanisme mesuré depuis vingt-cinq ans.

6.7 À quoi sert la sanction

Le chapitre 3 l'a montré : la coopération est conditionnelle, et nous respectons la règle parce que nous voyons les autres la respecter. La recherche internationale suggère que ce mécanisme, observé sur une pelouse de résidence, vaut à l'échelle d'une nation, et que les comparaisons entre pays permettent de le mesurer.

Il en résulte une conclusion contre-intuitive sur la fonction de la sanction.

Nous pensons spontanément que l'on sanctionne le fraudeur pour le dissuader, lui, et pour dissuader ceux qui lui ressemblent. C'est vrai, et Beccaria avait raison de rappeler que la certitude y fait davantage que la sévérité. Mais l'essentiel tient à autre chose.

L'essentiel est que la sanction visible du fraudeur s'adresse à tous les autres, ceux qui ne fraudent pas et n'en avaient pas l'intention. Elle leur dit que leur conformité n'est pas une naïveté. Elle maintient la conviction sans laquelle ils finiraient par se demander pourquoi ils continuent. Sanctionner n'est pas d'abord un acte de répression, c'est un acte de confirmation adressé à la majorité honnête, un message autant qu'une peine.

Et l'on comprend alors le vrai coût de l'impunité. Ce que perd une société qui ne sanctionne pas, ce n'est pas seulement l'argent que le fraudeur emporte. Ce qu'elle perd, c'est la certitude, chez tous les autres, que la règle vaut pour tous. Cette certitude ne se rachète pas et elle s'est érodée chapitre après chapitre.

C'est aussi pourquoi les trois exigences décrites dans ce chapitre ne sont pas des questions de bonne administration. Évaluer sincèrement ce qu'une loi coûtera, se donner les moyens de l'appliquer, abroger celles qui ne servent plus : ce sont les conditions matérielles de cette certitude. Un pays qui vote des textes qu'il n'applique pas enseigne chaque jour à ses citoyens que la règle est facultative, et il le leur enseigne avec plus d'efficacité que n'importe quelle campagne de civisme.

7 Tenir ce que l'on promet

7.1 La chaîne de la délégation

Les Français n'ont pas renoncé à juger la fraude. Sur tout ce qui consiste à se servir aux dépens des autres, ils sont plus sévères que leurs parents, et ils le deviennent davantage à chaque enquête. Ce qu'ils ont cessé de faire, c'est d'y veiller eux-mêmes. Ils votent quand l'enjeu le justifie, ils condamnent la fraude et en attendent la répression d'un autre, ils réclament de l'État la sécurité là où 1789 réclamait contre lui la sûreté. La moitié du texte fondateur qui protégeait l'Homme a prospéré; celle qui sollicitait le Citoyen s'est déléguée.

Cette délégation a une cause, et elle n'est ni la paresse ni le cynisme. Elle tient à ce que la coopération est conditionnelle : nous respectons la règle parce que nous voyons les autres la respecter. Il suffit donc d'un transgresseur visible et impuni pour qu'une règle vieille de soixante ans cède en un mois.

Le pouvoir politique répond à la demande d'ordre par ce qu'il sait faire le plus vite : un texte de circonstance, que l'administration devra appliquer à moyens constants. Et ce texte pèse sur ceux qui le respectent, consomme des moyens qui manquaient ailleurs, laisse intact celui qu'il visait, et affaiblit les lois qui comptaient. La sanction devient si incertaine qu'un voleur de voiture n'a guère plus d'une chance sur douze d'être identifié, et bien moins encore d'être incarcéré. Enfin, l'État ne mesure ni ce qu'il combat, ni ce que ses décisions coûteront, et ce double vide nourrit le soupçon que sa prudence voulait éviter.

Au bout de cette chaîne, l'honnête homme tire la conclusion qui s'impose : respecter la règle est le choix des dupes.

7.2 Encore des promesses

Au milieu du dix-neuvième siècle, un homme d'État britannique tenait qu'un gouvernement doit se borner à ce qu'il peut faire réellement, financer ce qu'il engage, et rendre compte de chaque livre dépensée. Gladstone n'était pas un théoricien de l'État minimal : il était un ministre des finances pour qui la rigueur budgétaire était une question de crédit public avant d'être une question de comptes.

Un texte de l'auteur consacré au consentement à l'impôt, publié voici près d'un an, proposait déjà cette référence. Il appelait un État à la fois économe et exigeant, capable de dépenser peu mais bien et de rendre des comptes sur l'usage de chaque euro public. Il y affirmait aussi que le droit à la solidarité suppose le devoir de contribution, et que la

défiance prend trois formes qui se nourrissent l'une l'autre : envers le système, envers les autres et envers soi-même. Le présent numéro en fait la démonstration *a contrario*.

Il décrit en effet un appareil d'État qui voit 56 lois votées par session, qui ne prend que les deux tiers des décrets qu'elles appellent et qui exige des études d'impact que nul ne contrôle. Il annonce des dispositifs sans mesurer par où entrera la fraude, puis les verrouille en catastrophe aux dépens de ceux qui les utilisaient honnêtement. Devenu trop lourd pour ce qu'il prétend faire, il produit par sa surcharge l'impuissance qu'on lui reproche.

La tentation serait d'en conclure qu'il faut tout refaire. Ce serait une erreur, pour une raison simple : rien de ce qui a fonctionné n'a supposé de refondation. L'antidémarrage obligatoire tient dans une ligne de directive. Le prélèvement à la source par les plateformes était décrit dès 2020. Aucun de ces remèdes n'exigeait un grand soir ; tous exigeaient de la continuité dans l'action et de la volonté.

La question est donc de savoir s'il est raisonnable de continuer à édicter à ce rythme ce que l'on n'a plus les moyens d'appliquer.

7.3 Ce que la promesse non tenue détruit

Ces défaillances ont un point commun.

La loi votée sans décret, le dispositif ouvert puis refermé, le contrôle inscrit au texte et jamais exercé, la sanction prévue au code et jamais prononcée, la sanction prononcée et jamais exécutée : ce sont toutes des promesses non tenues. Et une promesse non tenue ne coûte pas seulement à celui qui comptait dessus. Elle enseigne à tous les autres qu'il ne faut plus compter.

C'est ici que la formule de Gladstone prend sa portée entière, au-delà des finances publiques dont il parlait. Promettre au-delà de ses moyens ruine la confiance publique plus sûrement qu'une dépense excessive, parce que la dépense se constate une fois tandis que la promesse déçue, chacun l'apprend et la retient. Celui qui annonce une loi qu'il n'appliquera pas ne produit pas seulement une loi inutile : il enseigne à ses concitoyens que la parole de l'État se vérifie, et qu'elle ne résiste pas toujours à la vérification.

Cette leçon n'est pas anodine, car la recherche internationale associe étroitement le respect de la règle fiscale à la confiance dans les institutions. Cette confiance tient avant tout à leur capacité de tenir effectivement ce qu'elles annoncent. Promettre au-delà de ses moyens n'est donc pas seulement imprudent. C'est le mécanisme par lequel un pays défait le civisme de ses citoyens, texte après texte, sans qu'aucun de ces textes n'ait jamais eu cette intention.

La première distinction de ce numéro retrouve ici la dernière. L'espoir attend un résultat déterminé; il se vérifie, et il déçoit. Chaque loi de circonstance est un espoir déposé devant le pays. Leur accumulation ne produit pas de l'espérance, elle en consomme le capital.

7.4 Sept remèdes

Une revue qui décrit un mécanisme doit aussi dire ce qui peut l'enrayer, faute de quoi elle ajouterait au découragement qu'elle prétend analyser. Or les remèdes existent, ils sont connus, et plusieurs ont déjà fait leurs preuves en France même.

Le premier tient en une phrase écrite en 1764 : ce n'est pas la rigueur du supplice qui prévient le plus sûrement les crimes, c'est la certitude du châtiment. Beccaria ajoutait une condition que l'on cite rarement et qui nous concerne directement : cette sévérité inflexible du magistrat, disait-il, n'est une vertu que lorsque les lois sont douces. La certitude de la sanction et la modération de la loi vont donc ensemble, comme le montrait le chapitre précédent. Une amende modeste mais systématique vaut mieux qu'une peine lourde jamais prononcée. Et puisque c'est la transgression visible et impunie qui détruit la coopération, c'est elle que la sanction doit atteindre en priorité, plutôt que de disperser sur tous les fronts des moyens déjà insuffisants.

Le deuxième va plus loin : rendre le geste matériellement difficile fait mieux que le sanctionner. Une exigence technique de quelques dizaines d'euros par véhicule a réduit des trois quarts un préjudice de plusieurs dizaines de milliards, là où la police n'élucidait pas un vol sur dix.

Le troisième en découle : concevoir les dispositifs contre la fraude dès l'origine, plutôt que de les verrouiller après coup. Chaque fois qu'un guichet s'est ouvert sans cette précaution, la fraude est venue, puis le durcissement, et ce sont les honnêtes qui en ont payé l'addition.

Le quatrième est de mesurer, aussi bien ce que l'on combat que ce que l'on décide. Trois statisticiens pour évaluer la fraude fiscale d'un pays de 68 millions d'habitants n'est pas une politique, c'est un renoncement. Et une étude d'impact que nul ne contrôle n'est pas une évaluation, c'est une formalité.

Le cinquième est le plus simple et le moins pratiqué : alléger la charge de ceux qui coopèrent. Présomption de bonne foi, contrôle allégé pour qui déclare depuis dix ans, effort concentré sur les secteurs où les taux d'anomalie dépassent un tiers. Le coopérateur doit voir que sa coopération lui rapporte quelque chose, faute de quoi il finira par se demander pourquoi il coopère. Il s'agit, en somme, de revenir à un système qui incite plutôt qu'il ne réprime, et où le soupçon cesse de peser sur chacun.

Le sixième ne coûte presque rien, et il découle de ce qui précède sur la coopération conditionnelle : rendre visible le fait que la majorité respecte la règle. L'administration fiscale britannique l'a testé sur plus de 200 000 contribuables. Une lettre de relance indiquant que neuf personnes sur dix paient à temps, et que le destinataire appartient à la petite minorité qui ne l'a pas encore fait, a relevé le taux de paiement de cinq points. L'ensemble des messages testés a avancé plus de 9 millions de livres de recettes en trois semaines. Cette expérience appelle toutefois une réserve : le message ne fonctionne que si la norme qu'il annonce correspond à ce que le destinataire observe autour de lui. Annoncer une coopération que personne ne constate apprend surtout que l'on nous sert des histoires.

Le septième ne relève pas de l'État. Une économiste américaine a consacré sa vie aux communautés qui gèrent durablement un bien commun, un pâturage, une nappe d'eau, une pêcherie, et en a tiré un prix Nobel et quelques principes. Deux d'entre eux nous concernent : la surveillance y est exercée par les usagers eux-mêmes, et les sanctions y sont graduées, légères d'abord, mais certaines. Ce qui tient une règle commune n'est donc pas seulement la force publique, c'est la capacité d'une communauté à faire respecter ce qu'elle a décidé. C'est ce que la délégation a laissé s'éteindre, la seule chose que nul gouvernement ne pourra nous rendre à notre place.

7.5 La norme oubliée

On objectera, à juste titre, que l'antidémarrage, cité plus haut comme un succès, a laissé subsister près de 138 000 vols de véhicules pour la seule année 2024. Est-ce une réussite ? Certainement pas. C'est un échec qui a simplement meilleure mine que le précédent.

Cela vaut d'être dit, car c'est peut-être l'habitude la plus profondément installée de toutes celles que ce numéro examine. Nous avons cessé de penser le niveau normal de la transgression, qui devrait être nul, pour ne plus raisonner qu'en variations. Nos indicateurs publics ne disent jamais combien de vols il devrait y avoir, ils disent si le chiffre monte ou descend. Une baisse est présentée comme un succès quel que soit le niveau atteint, si bien que l'on finit par se féliciter de 138 000 vols parce qu'il y en avait 140 000 l'année précédente.

On dit volontiers de la démocratie qu'elle n'est pas satisfaisante mais qu'elle est le moins mauvais des régimes. La formule est juste pour un régime politique, dont on doit bien choisir la forme parmi celles qui existent. Elle ne vaut pas pour la fraude ni pour le vol, où le moins mauvais n'est pas un choix mais une résignation.

La norme, c'est que chacun paie ce qu'il doit et que personne ne vole. Cela paraît naïf de l'écrire, et c'est ce qui devrait nous inquiéter. Nous avons désappris à formuler l'état normal des choses, et une société qui ne sait plus dire où elle devrait être ne saura jamais

mesurer de combien elle s'en éloigne.

7.6 Chemins de désir

Un dernier mot de prudence, car ce qui précède pourrait servir à justifier n'importe quelle règle, y compris les plus absurdes, et tel n'est évidemment pas le propos de ces pages.

Les urbanistes appellent « chemins de désir » les traces que les passants creusent en coupant à travers les pelouses, et certains finissent par les paver plutôt que de les interdire, ayant compris que le tracé des allées était mauvais. Toute transgression de masse n'est donc pas un problème de civisme : elle révèle parfois qu'une règle ne correspond plus à rien.

Le critère qui les sépare est simple. La transgression satisfait-elle un besoin légitime que la règle avait ignoré, ou reporte-t-elle sur les autres un coût que le transgresseur refuse de porter ? Dans le premier cas, c'est la règle qui doit être revue. Dans le second, et seulement dans le second, c'est la transgression. La revue a publié assez de pages sur l'excès de normes pour ne pas être soupçonnée de plaider ici pour davantage de règlements.

Conclusion

Dans quelques mois, chacun promettra de rétablir l'ordre et de combattre la fraude. Il n'appartient pas à cette revue de juger ces promesses, et elle ne le fera pas. Elle propose seulement de quoi les lire.

On observera d'abord que le même sentiment nourrit deux offres opposées. L'une désigne les passagers clandestins en bas, du côté de ceux qui perçoivent sans y avoir droit. L'autre les désigne en haut, du côté de ceux qui dissimulent ce qu'ils doivent. Ces deux lectures partent du même constat, qui est d'être la dupe d'une règle que d'autres n'appliquent pas, raison pour laquelle ce numéro s'est attaché à montrer que le passager clandestin n'a pas de condition sociale.

On observera ensuite que trois réponses ne fonctionnent pas, et qu'elles sont les plus souvent proposées. La sévérité sans certitude, qui aggrave des peines que nul n'encourt. La contestation de toute règle, qui confond le chemin de désir et le passager clandestin. Et la justice privée, qui remplace la règle par la force de celui qui s'en saisit.

On observera enfin qu'entre deux promesses, une différence compte plus que toutes les autres : celle qui propose au citoyen de déléguer davantage, et celle qui lui demande d'exercer.

Il en est une dernière, plus discrète, à laquelle ce numéro invite à prêter attention. Lorsqu'un candidat annonce une loi, il faudrait pouvoir lui demander non pas ce qu'elle interdira, mais qui l'appliquera, avec quels moyens, et ce qu'il adviendra si les décrets ne paraissent pas. La question est austère et ne fera jamais un bon titre. Elle est pourtant la seule qui permette de distinguer une intention d'une promesse.

Reste ce que l'on ne peut ni voter ni acheter.

Une société tient par des biens que nul marché ne produit et qu'aucune loi ne décrète. Ce sont la confiance que l'on peut faire à un inconnu, l'idée que les règles valent pour tous, la conviction que l'effort de chacun n'est pas gaspillé. Ces biens ne s'obtiennent par aucun comportement de consommateur, parce qu'ils supposent précisément que l'on fasse quelque chose dont on n'attend pas de retour personnel. Ils relèvent de la part de nous-mêmes qui ne calcule pas, et c'est cette part que quarante ans d'institutions s'adressant au client ont laissée s'atrophier.

Les chercheurs qui ont dispersé ces 17 000 portefeuilles ont demandé à 279 économistes universitaires parmi les plus reconnus de prédire leurs résultats. Parmi eux, 49 % ont annoncé que les gens rendraient moins souvent un portefeuille contenant davantage d'argent ; 29 % seulement ont vu juste. Le grand public s'est trompé plus lourdement encore, à 64 %.

Voilà une discipline entière, dont le métier est de modéliser les comportements, qui se trompe sur le plus ordinaire d'entre eux. Les auteurs relèvent d'ailleurs le sens de l'erreur : nos modèles mentaux exagèrent le rôle de l'intérêt personnel étroit et négligent ce qui ne se calcule pas.

Ce numéro n'a pas dit autre chose. La part de nous-mêmes qui tient la règle sans y trouver d'avantage existe, elle se mesure, et ceux qui devraient la voir ne la voient pas. Peut-être est-ce l'une des raisons pour lesquelles nos institutions, depuis quarante ans, s'adressent si volontiers à l'autre part.

Montesquieu, qui voulait qu'on ne touchât aux lois que d'une main tremblante, écrivait dans la même page que « les mœurs font toujours de meilleurs citoyens que les lois ». Rousseau, quelques décennies plus tard, ajoutait aux trois sortes de lois une quatrième, la plus importante de toutes. Elle ne se grave ni sur le marbre ni sur l'airain mais dans le cœur des citoyens, et elle fait la véritable constitution de l'État. Ni l'un ni l'autre ne plaidait pour l'impunité. Tous deux disaient qu'une règle ne tient pas par sa rédaction, mais par ce que les hommes en font entre eux.

Ce numéro s'ouvre sur un homme qui n'attend plus rien de personne. Cette position a sa part de vérité, et elle a un prix.

Sa part de vérité tient à ce que ne rien attendre est la seule protection certaine contre la déception, et qu'elle a la dignité des sagesse anciennes. Son prix tient à ce que la confiance consiste à attendre quelque chose d'autrui, et qu'une société où chacun se protège en n'attendant plus rien n'a plus les moyens de rien entreprendre ensemble.

Mais il y a autre chose dans cette position, et c'est peut-être le seul point d'appui qui nous reste. Celui qui n'attend plus rien et qui continue pourtant de faire ce qu'il estime devoir faire, de payer ce qu'il doit, de tenir la règle que d'autres enfreignent, celui-là n'agit par aucun calcul. Il agit selon des principes tenus sans garantie de résultat.

C'est ce que nos pères appelaient l'espérance, avant que nous ne cessions d'employer le mot. Non pas l'espoir, qui attend un résultat et se défait avec lui, mais cette disposition qui ne demande aucune preuve pour tenir. Elle survit en nous sans qu'on l'appelle par son nom, et elle est la seule chose sur quoi l'on puisse reconstruire.

Encore faudrait-il cesser de la traiter comme une naïveté. Une société qui laisse durablement l'honnêteté coûter plus cher que la triche finira par n'avoir plus que des gens honnêtes par habitude, puis plus du tout. Rendre l'esprit à la lettre ne demande ni loi nouvelle, ni promesse supplémentaire. Il suffirait que respecter la règle cesse d'être le choix des dupes.

Sources et références

Les sources sont présentées selon le plan du numéro. Les notes précisent les points qui appellent une réserve ou une variante d'édition; l'index chronologique des textes juridiques cités figure en fin de section. Sauf mention contraire, les textes législatifs et réglementaires ont été vérifiés sur Légifrance et les décisions du Conseil constitutionnel sur son site officiel, en septembre 2026.

Éditorial et introduction

Textes fondateurs. Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789, préambule et articles 2, 4, 6, 12, 14, 15. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 24 juin 1793, article 1^{er}, sur le bonheur commun comme but de la société. Archives nationales, séance de l'Assemblée constituante du 4 août 1789 : rejet de la proposition de l'abbé Grégoire de doubler la déclaration des droits d'une déclaration des devoirs.

Distinction de l'espoir et de l'espérance. Première épître aux Corinthiens, 13, 13, et deuxième épître aux Corinthiens, 3, 6. Thomas d'Aquin, *Somme théologique*, IIa-IIae, questions 17 et suivantes. Charles Péguy, *Le Porche du mystère de la deuxième vertu*, 1911. Gabriel Marcel, *Homo viator*, Aubier, 1944.

Continuité avec le N°04. *Paradoxe*, N°04, *La démocratie du renoncement*, avril 2026, dont le présent hors-série constitue le prolongement.

La lettre gardée

Enquête européenne sur les valeurs. Pierre Bréchon, Frédéric Gonthier et Sandrine Astor (dir.), *La France des valeurs. Quarante ans d'évolutions*, Presses universitaires de Grenoble, coll. « Libres cours Politique », 2019, et notamment Vincent Tournier, « Entre civisme et incivisme : quelles sont les conduites injustifiées? », p. 131-136, ainsi qu'Olivier Galland, « Autorité et ordre social », p. 124-130. L'enquête a été conduite en France en 1981, 1990, 1999, 2008 et 2018; la dernière vague repose sur un échantillon aléatoire de 1 870 personnes de dix-huit ans et plus, complété par 721 jeunes de dix-huit à vingt-neuf ans, interrogés en face-à-face de mars à août 2018¹.

Comparaison européenne. Tereza Ryšavá et Hana Zídková, « What are the factors of tax evasion? New findings in the EVS Study », *Review of Economic Perspectives*, vol. 21, n° 4, 2021, exploitant la vague 2017 de l'European Values Study dans une trentaine de pays. Les pourcentages par pays sont les calculs de ces auteurs; ils n'ont pas été confrontés au jeu

de données d'origine, déposé auprès de GESIS sous la référence ZA7500².

Distinction des enjeux éthiques et des enjeux civiques. Raul Magni Berton, « Les valeurs des Européens : vers plus de tolérance dans les enjeux éthiques et moins de tolérance dans les enjeux civiques », *Futuribles*, n° 443, juillet-août 2021, dont le tableau 1, p. 43, fournit les pourcentages de 2017 et les évolutions depuis 1990 pour les vingt et un pays de l'Union présents à toutes les vagues d'enquête. L'auteur signale lui-même que sa catégorisation peut être discutée, certains classant la consommation de drogues douces parmi les conduites inciviques.

Perception de la fraude. Enquêtes citées par le Haut Conseil du financement de la protection sociale, note annuelle de suivi et d'évaluation des fraudes sociales, janvier 2026.

L'esprit délégué

Participation électorale. Ministère de l'Intérieur, résultats des élections législatives anticipées de 2024 : participation de 66,71 % au premier tour, la plus élevée depuis le premier tour de 1997. Élisabeth Algava et Killian Bloch, « Vingt ans de participation électorale : en 2022, les écarts selon l'âge et le diplôme continuent de se creuser », *Insee Première*, n° 1929, novembre 2022, et « Participation aux élections présidentielle et législatives de 2022 », *Insee Première*, n° 1928, novembre 2022. Séries du vote systématique : 47,6 % en 2002, 50,9 % en 2007, 47,8 % en 2012, 35,9 % en 2017, 37,0 % en 2022. Les chiffres cités pour 2022 portent sur la France métropolitaine.

Textes constitutionnels. Déclaration de 1789, articles 2, 6, 12, 14 et 15. Déclaration des droits et des devoirs de l'homme et du citoyen du 5 fructidor an III, 22 août 1795, vingt-deux articles de droits et neuf de devoirs, notamment l'article 1^{er} et l'article 9 des devoirs³. Loi Le Chapelier du 14 juin 1791.

De la sûreté à la sécurité. Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité; article L. 111-1 du code de la sécurité intérieure, issu de l'ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012. Conseil constitutionnel, décision n° 82-141 DC du 27 juillet 1982, sur la sauvegarde de l'ordre public comme objectif de valeur constitutionnelle. Rapport de Paul Masson au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet devenu la loi du 21 janvier 1995, cité d'après le commentaire officiel de la décision n° 2020-889 QPC.

Juridicisation de la Déclaration. Conseil constitutionnel, décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, Liberté d'association; décision n° 73-51 DC du 27 décembre 1973, Taxation d'office. Question prioritaire de constitutionnalité, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2010.

Droits-créances cités. Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007, droit au logement opposable; loi

n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, droit à l'erreur.

Théorie du vote. Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, 1957, appelé par renvoi au N°04. William Riker et Peter Ordeshook, « A Theory of the Calculus of Voting », *American Political Science Review*, vol. 62, n° 1, 1968. Albert Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard University Press, 1970.

Formule citée. John Fitzgerald Kennedy, discours d'investiture, Washington, 20 janvier 1961, texte établi par la John F. Kennedy Presidential Library.

Renvoi au corpus. *Paradoxe*, N°05, *L'insoutenable légèreté du droit*, mai 2026, pour la neutralisation culturelle de l'article 5 de la Déclaration; N°07, *Le prix de la liberté*, juillet 2026, pour une liberté constitutionnelle dont l'effectivité suppose des moyens.

Le passager clandestin

Circulation inter-files. Décret n° 2025-33 du 9 janvier 2025 relatif aux règles de la circulation en inter-files pour certains véhicules à deux ou trois roues motorisés; ministère de l'Intérieur, communiqué du 10 janvier 2025, rapportant les évaluations du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement sur les expérimentations de 2016 à 2021 et de 2021 à 2024.

Coopération conditionnelle et contagion. Kees Keizer, Siegwart Lindenberg et Linda Steg, « The Spreading of Disorder », *Science*, vol. 322, 2008, expériences de terrain conduites à Groningue. Mark Granovetter, « Threshold Models of Collective Behavior », *American Journal of Sociology*, vol. 83, n° 6, 1978. Cristina Bicchieri et Erte Xiao, « Do the right thing : but only if others do so », *Journal of Behavioral Decision Making*, vol. 22, n° 2, 2009. Ernst Fehr et Simon Gächter, travaux expérimentaux sur la sanction dans les jeux de biens publics⁴.

Honnêteté civique comparée. Alain Cohn, Michel André Maréchal, David Tannenbaum et Christian Lukas Zünd, « Civic honesty around the globe », *Science*, vol. 365, n° 6448, 5 juillet 2019, p. 70-73. Dix-sept mille trois cent trois portefeuilles déposés dans trois cent cinquante-cinq villes de quarante pays. Taux de signalement de 40 % sans argent, 51 % avec l'équivalent de 13,45 dollars, 72 % avec 94,15 dollars dans les trois pays où cette condition a été testée. Variation des taux moyens de 14 à 76 % selon les pays. Le rang de la France et les ordres de grandeur cités sont établis par lecture de la figure 1 de l'article; les données de réplification sont déposées sur le Dataverse de Harvard⁵.

Fraude sociale. Haut Conseil du financement de la protection sociale, note annuelle de suivi et d'évaluation des fraudes sociales, 13 janvier 2026. Évaluation d'ensemble de qua-

torze milliards d'euros. Micro-entrepreneurs : contrôles aléatoires de l'Urssaf portant sur environ mille cinq cents personnes par an, de 34,6 % à 39,6 % d'anomalies en 2024, de 18,8 % à 23,6 % de cotisations éludées. Travailleurs des plateformes : 71 % de sous-déclaration, 41 % de non-déclaration, 90 % chez les livreurs et les chauffeurs, taux de cotisations éludées de 47 % en moyenne, 82 % pour les livreurs et 66 % pour les chauffeurs. Prestations : environ 5 % sur la branche famille, environ 15 % sur le revenu de solidarité active, plus de 8 % sur la complémentaire santé solidaire. Répartition de la fraude sociale : 52 % au titre du travail dissimulé, 12 % pour les professionnels de santé, 36 % pour les assurés.

Non-recours. Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, travaux sur le non-recours au revenu de solidarité active : taux estimé entre 33 et 37 % des foyers éligibles, soit de l'ordre de 560 000 foyers, pour un montant approchant trois milliards d'euros par an⁶.

Fraude aux dispositifs publics. Compte personnel de formation : estimations de Tracfin, 43,2 millions d'euros en 2021 ; loi n° 2022-1587 du 19 décembre 2022. Aides à la rénovation énergétique : signalement de l'Agence nationale de l'habitat dès juillet 2020 ; déclarations de la ministre chargée des comptes publics devant l'Assemblée nationale, 11 juin 2025, évaluant la fraude de 12 à 20 % ; suspension et réouverture du guichet. Certificats d'économies d'énergie : Cour des comptes, rapport de 2024, économies surestimées d'au moins 30 % en 2022 et 2023.

Enseignement supérieur privé lucratif. Inspection générale des affaires sociales et Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche, rapport IGAS n° 2025-044R7 et IGÉSR n° 24-25 261F, « Enseignement supérieur privé lucratif : 32 propositions pour réguler le secteur », juin 2026, rendu public le 26 juin 2026 ; Thorstein Veblen, *The Theory of the Leisure Class*, 1899, pour l'effet qui porte son nom ; Assemblée nationale, rapport d'information d'avril 2024. Crédit d'impôt recherche : article 244 quater B du code général des impôts, article 49 septies G de l'annexe III, et commentaires administratifs publiés au Bulletin officiel des finances publiques sur la qualification des chercheurs et l'assimilation aux ingénieurs⁷.

Fraude normalisée. Sébastien Vannerot, *La place de la sûreté dans la stratégie des entreprises françaises*, 2026, chapitre 4, Le paradoxe de l'entreprise victime, section consacrée à la fraude normalisée et à la démarque inconnue.

Taux marginaux de prélèvement. Rapport d'étape de la mission sur les salaires, 2024 ; direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, *Études et Résultats*, n° 1313, 2024.

La loi qui frappe les gens honnêtes

Loi contre les fraudes. Loi n° 2026-534 du 25 juin 2026 relative à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales, publiée au Journal officiel n° 148 du 26 juin 2026, cent quinze articles répartis en trois titres; procédure accélérée engagée le 14 octobre 2025; Conseil constitutionnel, décision n° 2026-904 DC du 18 juin 2026, conformité partielle. Loi n° 2025-594 du 30 juin 2025 contre toutes les fraudes aux aides publiques.

Critiques du texte. Confédération française démocratique du travail, prise de position publiée dans *Syndicalisme Hebdo*. Défenseur des droits, rapport consacré à la lutte contre la fraude aux prestations sociales à l'ère de son industrialisation.

Inflation et affaiblissement de la loi. Montesquieu, *De l'esprit des lois*, 1748, livre XXIX, chapitre 16. Conseil d'État, rapport public 1991, *De la sécurité juridique*. Conseil constitutionnel, décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, sur la portée normative de la loi. Cesare Beccaria, *Des délits et des peines*, 1764, sur la lisibilité des lois⁸.

Éviction des moyens. Cour des comptes, *La lutte contre la fraude fiscale*, rapport du 16 décembre 2025, sur les suites de la réforme de 2018 relative à la transmission des dossiers au parquet.

Loi défaisant une autre loi. Loi n° 2024-1039 du 19 novembre 2024 visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale, dite loi Le Meur, et ses effets sur l'assujettissement des loueurs au prélèvement à la source des cotisations, relevés par le Haut Conseil du financement de la protection sociale dans sa note de janvier 2026.

Renvoi au corpus. *Paradoxe*, N°03, *L'industrie du parapluie*, mars 2026, pour la loi devenue acte de communication et la taxe sur les petits colis; N°05, *L'insoutenable légèreté du droit*, pour la norme si précise qu'elle dispense de juger.

La sanction incertaine

Certitude de la peine. Cesare Beccaria, *Des délits et des peines*, 1764⁸. Daniel Nagin, travaux de synthèse sur la dissuasion.

Vols de véhicules. Ministère de l'Intérieur, état 4001, séries mensuelles départementales des crimes et délits enregistrés depuis janvier 1996, jeu de données publié en accès libre sur data.gouv.fr, index 34 à 36. Les cumuls cités, soit 3 394 272 automobiles et 5 037 333 véhicules tous types entre 2000 et 2021, ainsi que les valeurs annuelles de 321 158 en 2001 et 82 116 en 2021, sont des calculs opérés par la revue à partir de ce fichier⁹. Directive 95/56/CE de la Commission du 8 novembre 1995, rendant obligatoire le dispositif d'immobilisation électronique sur les véhicules neufs à compter du 1^{er} octobre 1998. Chiffre d'affaires de Renault Group en France en 2024, document de référence du groupe.

Élucidation et réponse pénale. Service statistique ministériel de la sécurité intérieure,

bilans « Insécurité et délinquance » en 2024 et en 2025, ce dernier publié en septembre 2026 : 137 600 vols de véhicules en 2024 et 124 800 en 2025, tous types de véhicules confondus ; taux d'élucidation à douze mois des faits enregistrés en 2024 de 8 % pour les vols de véhicules et de 68 % pour les homicides. Ministère de la Justice, *Références statistiques justice 2024* et *Infostat Justice*, pour les affaires parvenues aux parquets en 2023, la part des affaires non poursuivables (auteur inconnu 45 %, motif juridique 17 %, affaires non enregistrées 10 %) et le taux de réponse pénale¹⁰.

Moyens judiciaires comparés. Commission européenne pour l'efficacité de la justice, rapport d'évaluation 2024, données 2022.

Témoignage parlementaire. Assemblée nationale, rapport d'information n° 2311 de Jean-Pierre Blazy, en conclusion des travaux de la mission d'information sur la lutte contre l'insécurité sur tout le territoire, enregistré le 22 octobre 2014. Audition du général Bertrand Soubelet du 18 décembre 2013¹¹. Le même rapport reproduit l'observation du président de la commission des lois selon laquelle les statistiques citées portaient sur trente cas, relevés dans un seul département et sur un mois.

Recouvrement et contrôle. Haut Conseil du financement de la protection sociale, note de janvier 2026. Cour des comptes, *La lutte contre la fraude fiscale*, 16 décembre 2025 : absence d'estimation fiable de l'écart fiscal, fourchettes divergentes sur la taxe sur la valeur ajoutée, effectifs du contrôle fiscal en recul de 19 % entre 2015 et 2024, résultats du contrôle revenus de 21,2 à 20,1 milliards d'euros, soit de 4,3 % à 2,8 % des recettes fiscales encaissées. Estimation de la fraude à la taxe sur la valeur ajoutée par l'Insee, entre 20 et 25 milliards d'euros pour l'année 2012, et par la direction générale des finances publiques, entre 6 et 10 milliards d'euros pour la seule sous-déclaration des entreprises, étude publiée en septembre 2024. Cour des comptes, rapport de 2020 sur la fraude aux prestations sociales.

Fiabilité des registres. Réponse ministérielle publiée au Journal officiel du Sénat, sur les personnes nées à l'étranger disposant d'un droit ouvert au répertoire national commun de la protection sociale au 1^{er} juin 2019. Sénat, rapport n° 545, session 2018-2019. Assemblée nationale, réponse à une question écrite, avril 2023, relative à l'immatriculation systématique des Français nés à l'étranger¹².

Justice privée. Déclaration de 1789, article 12. Régime du droit à l'image, de la présomption d'innocence et de la diffamation.

Restauration des règles. Mark Kleiman, *When Brute Force Fails*, Princeton University Press, 2009.

Ce que font les pays qui s'en sortent

Production législative comparée. Étude comparative de la production législative de six pays européens entre 1990 et 2003¹³. Volume du stock normatif français : environ quarante-neuf millions de mots et trois cent soixante-sept mille articles, contre vingt-deux millions et demi de mots en 2002, d'après les indicateurs de suivi de l'inflation normative.

Évaluation préalable. Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009, article 8. Conseil constitutionnel, décisions relatives aux études d'impact, notamment la décision n° 2010-603 DC du 11 février 2010 sur l'étude d'impact commune à plusieurs projets, la décision n° 2014-12 FNR du 1^{er} juillet 2014, la décision n° 2015-718 DC du 13 août 2015 sur la condition de saisine préalable de la conférence des présidents, et la décision n° 2020-809 DC du 10 décembre 2020. Jean-Marie Pontier, « Études d'impact : l'interprétation en retrait de leur exigence par le Conseil constitutionnel. L'exemple de la délimitation des régions », *La Semaine juridique*, édition générale, n° 48, 1^{er} décembre 2014, cité d'après le rapport du Sénat n° 509 (2014-2015) sur la proposition de loi organique relative aux études d'impact¹⁴.

Conseil de la simplification pour les entreprises. Loi n° 2026-403 du 26 mai 2026 de simplification de la vie économique, article 78. Décret n° 2014-11 du 8 janvier 2014 instituant le conseil de la simplification pour les entreprises, pour une durée de trois ans ; décret n° 2016-1342 du 11 octobre 2016, prorogeant son existence jusqu'au 1^{er} juin 2017. Sénat, délégation aux entreprises, rapport d'information n° 433 (2016-2017), « Simplifier efficacement pour libérer les entreprises », 20 février 2017. Composition annoncée par des commentaires professionnels concordants, dans l'attente du décret. Marché public simplifié et document unique de marché européen : calendrier de fermeture établi par des publications professionnelles concordantes¹⁵.

Application des lois. Sénat, bilan annuel de l'application des lois, arrêté au 31 mars 2026 : cinquante-six lois promulguées, taux global d'application de 66 %, deux cent soixante-deux mesures réglementaires publiées sur trois cent quatre-vingt-quatorze, huit lois sans aucune mesure d'application. Loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic, taux d'application de 30 %. Écart entre les mesures d'origine gouvernementale et celles issues d'amendements parlementaires.

Simplification comparée. Allemagne, Nationaler Normenkontrollrat, créé en août 2006, et lois fédérales d'abrogation ayant réduit le stock de 2 039 à 1 728 lois. France, dispositifs dits de simplification : progression de 17,2 % du volume des lois entre 2014 et 2017, puis de 13,2 % du stock réglementaire entre 2017 et 2021.

Civisme fiscal. Organisation de coopération et de développement économiques, *Tax Morale : What Drives People and Businesses to Pay Tax?*, 2019. Travaux sur le cadre dit de la

pente glissante, articulant confiance dans les institutions et pouvoir de l'administration.

Tenir ce que l'on promet

Doctrine de la dépense publique. William Ewart Gladstone, principes de gestion des finances publiques, exposés dans ses budgets successifs comme chancelier de l'Échiquier¹⁶.

Gouvernance des biens communs. Elinor Ostrom, *Governing the Commons*, Cambridge University Press, 1990.

Visibilité de la coopération. Michael Hallsworth, John List, Robert Metcalfe et Ivo Vlaev, « The Behaviorist as Tax Collector : Using Natural Field Experiments to Enhance Tax Compliance », *Journal of Public Economics*, vol. 148, 2017, p. 14-31, essais contrôlés conduits avec l'administration fiscale britannique en août 2011 et août 2012 sur plus de deux cent mille contribuables¹⁷.

Précédent de l'auteur. Sébastien Vannerot, « L'impôt retrouvé : vers un État gladstonien et une économie du réel », 6 novembre 2025, où sont formulés l'État gladstonien, le devoir de contribution comme condition du droit à la solidarité, et la triple perte de confiance.

Chemins de désir. Notion employée par les urbanistes pour désigner les tracés spontanés que les usagers substituent aux cheminements prévus.

Conclusion

Prédictions erronées. Cohn, Maréchal, Tannenbaum et Zünd, article précité : prédictions recueillies auprès de deux cent quatre-vingt-dix-neuf personnes et de deux cent soixante-dix-neuf économistes universitaires.

Mœurs et lois. Montesquieu, *Lettres persanes*, 1721, lettre 79 de l'édition Lefèvre, numérotée 129 dans les éditions classiques. Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social*, 1762, livre II, chapitre 12.

Notes et références

¹ L'ouvrage étant en accès conditionnel, le chapitre de Vincent Tournier a été consulté par l'intermédiaire de ses recensions.

² Les pourcentages par pays proviennent des calculs d'une équipe tierce sur une seule vague d'enquête. Ils sont cités comme tels.

³ La numérotation des articles de la Déclaration de 1795 distingue les droits et les devoirs, qui forment deux séries distinctes.

⁴ Ernst Fehr et Simon Gächter, « Cooperation and Punishment in Public Goods Experiments », *American Economic Review*, vol. 90, n° 4, septembre 2000, p. 980-994.

⁵ Les données de réplication sont déposées sur le Dataverse de Harvard sous la référence doi:10.7910/DVN/YKBDON. Leur consultation suppose l'acceptation d'un registre de téléchargement. Le rang de la France, dixième sur quarante, est obtenu par dénombrement sur la figure 1 ; ce dénombrement place les États-Unis au vingt et unième rang et le Royaume-Uni au vingt-deuxième, ce qui correspond aux positions rapportées par les commentateurs de l'étude. Les taux cités pour la France sont des ordres de grandeur lus sur le graphique et non des valeurs publiées.

⁶ Les données sur le non-recours ont été établies par l'intermédiaire des publications de synthèse, la note originale n'ayant pas été consultée.

⁷ La doctrine administrative distingue expressément le diplôme conférant le grade de master du diplôme de mastère spécialisé. L'assimilation aux ingénieurs demeure possible pour les salariés ayant acquis la qualification dans l'entreprise. Aucune décision juridictionnelle traitant expressément des titres enregistrés au répertoire national des certifications professionnelles n'a pu être identifiée à ce jour.

⁸ La numérotation des chapitres de Beccaria varie selon les éditions, la traduction de Morellet ayant réorganisé l'ouvrage. Le passage sur la certitude du châtiment figure au chapitre XX de la traduction Collin de Plancy de 1822 et au chapitre XXVII d'autres éditions.

⁹ Le fichier public ne couvre que la période allant de 2000 à 2022, l'année 2022 étant incomplète. Les cumuls portent donc sur les années 2000 à 2021. Les séries antérieures existent au ministère de l'Intérieur depuis 1972 mais ne figurent pas dans ce jeu de données. Les valorisations retenues, de dix à vingt mille euros par automobile, sont des hypothèses et non des données constatées. Le préjudice qui en résulte constitue un plafond, une partie des véhicules volés étant retrouvée.

¹⁰ Le doublement récent des classements pour défaut d'élucidation tient pour l'essentiel à l'intégration progressive de certaines affaires dans le logiciel de gestion des parquets, et relève donc d'un effet d'enregistrement.

¹¹ La mission d'information ayant décidé de rendre ses réunions publiques, elle n'a pas établi de compte rendu écrit de ses auditions. Les propos cités proviennent d'une dépêche d'agence reprise par la presse. Le rapport lui-même mentionne le général Soubelet et retient que la lutte contre la délinquance passe par une réponse pénale effective. Trois membres de la mission l'ont quittée à l'été 2014, invoquant le changement d'affectation du général.

¹² Le répertoire recense des droits ouverts et non des prestations versées; un même dossier peut correspondre à plusieurs droits. Une part de l'écart avec la population résidente s'explique par l'immatriculation systématique de trois millions de Français nés à l'étranger, achevée en juillet 2022. Les extrapolations avancées de part et d'autre reposent sur un même échantillon de treize cents dossiers.

¹³ La comparaison porte sur le nombre de lois promulguées et non sur leur volume, ce qui limite sa portée s'agissant de la France, dont la tradition de codification allonge chaque texte.

¹⁴ Le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel porte sur la présence des rubriques prévues et non sur la qualité de leur contenu. Depuis 2015, le grief tiré de l'insuffisance d'une étude d'impact suppose en outre la saisine préalable de la conférence des présidents.

¹⁵ L'absence de décret d'application de l'article 78 a été constatée à la fin du mois de septembre 2026. Le nombre de mesures proposées par le conseil de 2014 varie selon la date et le périmètre retenus, entre deux cent quarante et un peu plus de trois cents, ce qui justifie l'expression de plusieurs centaines.

¹⁶ La formule prêtée à Gladstone sur les finances publiques est citée d'après la tradition; elle n'a pas été rapportée à un discours précis.

¹⁷ Ces résultats portent sur une population et un message déterminés; leur transposition suppose une expérimentation propre.

Index chronologique des textes et décisions cités

Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, 26 août 1789. Loi Le Chapelier, 14 juin 1791. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, 24 juin 1793. Déclaration des droits et des devoirs de l'homme et du citoyen, 5 fructidor an III. Conseil constitutionnel, décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971. Conseil constitutionnel, décision n° 73-51 DC du 27 décembre 1973. Conseil constitutionnel, décision n° 82-141 DC du 27 juillet 1982. Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995. Directive 95/56/CE du 8 novembre 1995. Conseil constitutionnel, décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005. Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007. Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009. Conseil constitutionnel, décision n° 2010-603 DC du 11 février 2010. Ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012. Décret n° 2014-11 du 8 janvier 2014. Conseil constitutionnel, décision n° 2014-12 FNR du 1^{er} juillet 2014. Conseil constitutionnel, décision n° 2015-718 DC du 13 août 2015. Décret n° 2016-1342 du 11 octobre 2016. Loi n° 2018-727 du 10 août 2018. Conseil constitutionnel, décision n° 2020-809 DC du 10 décembre 2020. Loi n° 2022-1587 du 19 décembre 2022. Loi n° 2024-1039 du 19 novembre 2024. Décret n° 2025-33 du 9 janvier 2025. Loi n° 2025-532 du 13 juin 2025. Loi n° 2025-594

du 30 juin 2025. Loi n° 2026-403 du 26 mai 2026. Conseil constitutionnel, décision n° 2026-904 DC du 18 juin 2026. Loi n° 2026-534 du 25 juin 2026.

L'auteur



Sébastien VANNEROT

Juriste de formation et fin connaisseur des rouages de la décision collective, l'auteur a dirigé pendant cinq ans une organisation patronale de premier plan. Cette expérience de terrain, alliée à une culture de la rigueur et du résultat, nourrit une réflexion constante sur la sécurité économique et la prospective stratégique. Co-auteur de référentiels nationaux sur la sûreté des organisations, il s'attache à transformer la complexité réglementaire en leviers de résilience opérationnelle. Sa plume, à la fois ferme et bienveillante, explore les sous-jacents qui font dérailler les systèmes, des dérives du juridisme aux impasses de la gouvernance silencieuse. À travers ses écrits sur l'économie du réel, la souveraineté productive et la refondation d'un État responsable, il plaide pour un retour aux fondamentaux physiocratiques et ponocratiques. Son approche, résolument constructive, cherche à identifier les failles pour mieux bâtir des architectures de confiance, en ne perdant jamais de vue l'aspect social et humain de l'entreprise. À la croisée du droit, de la fiscalité et de la stratégie, il propose une vision de la gouvernance où la parole libérée et la lucidité sont les conditions nécessaires à la pérennité des structures complexes.

PARADOXALE

LE LAB DES CONTRE-SENS

Direction de la publication et de la rédaction :

Sébastien VANNEROT (*personne physique éditrice*)

Rédaction et analyses : Le Lab des contre-sens

Contact : contact@paradoxale-larevue.fr

Site : <https://paradoxale-larevue.fr>

PARADOXALE[®] est une marque enregistrée à l'INPI sous le numéro 26 5255335.

Date de publication : octobre 2026

N° ISSN : 2981-2771 (en ligne)

Cette revue, publiée sous forme numérique, est soumise au dépôt légal numérique de la Bibliothèque nationale de France conformément aux articles L131-1 et suivants du Code du patrimoine. Le contenu est moissonné par les robots de la BnF au titre du dépôt légal de l'internet.

Les citations issues des articles et travaux de Paradoxale sont bienvenues, sous réserve d'indiquer clairement la source : « Paradoxale – Le Lab des contre-sens, N° HS-02, octobre 2026, Sébastien VANNEROT ».

Ce numéro est diffusé sous licence Creative Commons Attribution – Pas d'Utilisation Commerciale – Pas de Modification 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0). Sa reproduction et sa diffusion intégrales sont libres et gratuites, sous réserve de citer la source dans la forme indiquée ci-dessus, à l'exclusion de tout usage commercial et de toute modification. Outre les droits accordés par cette licence, l'auteur autorise la diffusion interne au sein des entreprises, administrations et établissements d'enseignement, y compris à but lucratif. La reproduction dans un support éditorial diffusé à titre onéreux demeure soumise à autorisation préalable. Le droit moral de l'auteur demeure inaliénable.

La présente licence porte sur les seuls contenus éditoriaux. Elle ne s'étend pas aux signes distinctifs de la publication, dont la marque verbale et le logotype demeurent la propriété exclusive de leur titulaire.

PARADOXALE

POURQUOI LES MEILLEURES DÉCISIONS MÈNENT PARFOIS À L'ÉCHEC ?

Pourquoi notre société et nos organisations produisent-elles si régulièrement des résultats inverses à leurs intentions initiales ? Parfois parce qu'une décision fut franchement mauvaise et il en existe. Mais bien plus souvent parce que, prise isolément, chaque décision se défend. Aucune n'est totalement absurde, aucune n'a réellement de coupable. C'est leur accumulation qui finit par produire un résultat que personne n'a souhaité et dont personne n'assume les conséquences. Rien n'est plus difficile à défaire qu'un ensemble dont chaque pièce répond défensivement à une autre.

Chaque échelon décide dans son périmètre mais la cohérence de l'ensemble n'appartient à personne et aucun regard extérieur ne vient réellement l'éprouver. La norme prospère dans cet angle mort. À force de tout vouloir prévoir, jusqu'au plus petit détail, nous avons fait du droit une finalité alors qu'il n'est qu'un moyen, et de la conformité un alibi qui dispense de penser et de juger. Une loi inutile affaiblit les lois nécessaires et pourtant, de l'inverse, nous avons fait un choix de société.

La revue **Paradoxale** est l'espace dédié au décryptage de ces trajectoires dévoyées. Chaque numéro explore les points de bascule où le consensus se transforme en inertie, où la norme sert des intérêts particuliers au nom de l'intérêt général, où la règle produit l'inverse de l'effet économique attendu et où le silence des acteurs précipite l'erreur collective. Paradoxale n'appartient à aucun camp et ne sert aucune cause partisane, elle tente seulement, par ses analyses, de contribuer au débat public et à la poursuite de l'intérêt général.

En croisant la précision du raisonnement juridique, l'analyse des mécanismes économiques et la réalité des rapports humains, Paradoxale s'attache à mettre en lumière les sous-jacents qui font dérailler les stratégies les plus abouties et qui fragilisent, sans qu'on les voie venir, la sécurité économique et juridique des acteurs. Le regard y porte moins sur les décisions prises une à une que sur la manière dont elles s'accumulent et se contraignent les unes les autres. Elle invite les décideurs, publics comme privés, à regarder au-delà des évidences pour identifier les failles structurelles et les angles de rupture de nos cadres de pensée.

Traquer le sens derrière le contre-sens : telle est l'ambition de cette revue. Rendre à la décision sa pleine lucidité, non pour la dénoncer, mais pour l'expliquer, car le vrai danger n'est pas le désaccord, c'est l'accord que personne ne questionne.