

## Impôts directs, impôts indirects : Économie, politique, droit

Catherine LARRÈRE \*

*Professeur à l'Université de Bordeaux-3/CNRS*

RÉSUMÉ. — Les **physiocrates** sont à la fois ceux qui ont inventé la distinction entre impôts directs et indirects et tenté de présenter une théorie purement économique de l'impôt, qui ne se définit que par le point du circuit des richesses où il est prélevé. L'échec d'une pareille tentative montre que l'on ne peut pas ignorer la nature politique de l'impôt, étudiée par **Montesquieu** et **Rousseau**. La distinction des formes de l'impôt s'appuie bien sur la distinction juridique entre la personne et la chose.

Montesquieu, dans *L'Esprit des Loix*, distingue entre « l'impôt sur les personnes » et « l'impôt sur les marchandises »<sup>1</sup>. Du premier, il affirme qu'il est « plus naturel à la servitude », alors que le second est « plus naturel à la liberté ». La raison en est qu'« il se rapporte d'une manière moins directe à la personne ».

Cela nous autorise-t-il à qualifier d'« indirect » l'impôt ainsi justifié, et à considérer que Montesquieu, au livre XIII, affirme sa préférence pour les impôts indirects et son hostilité aux impôts directs<sup>2</sup> ? En fait Montesquieu n'emploie pas ces termes, et ceux qui, à sa suite, s'interrogent sur les mérites comparés des impôts sur les marchandises et des impôts sur les personnes, ne le font pas non plus<sup>3</sup>. La distinction est bien caractérisée par Rousseau, dans le passage de l'article « Économie politique » de l'*Encyclopédie*, où il se réfère à Montesquieu. Il y distingue deux sortes d'imposition :

\* 2bis boulevard Morland - 75004 Paris.

clarrer@mail.worldnet.fr.

<sup>1</sup> Montesquieu, *De l'esprit des lois*, livre XIII, chapitre 14 (désigné ensuite comme *EL*, XII, 14). L'édition citée est celle de Robert Derathé, dans les classiques Garnier (rééd. Bordas, Paris, 1990).

<sup>2</sup> C'est ce que font souvent les commentateurs. Voir, par exemple, la note 16 de Robert Derathé au livre XIII (*op. cit.*, p. 491).

<sup>3</sup> Voir, par exemple Plumart de Dangeul, pseudo Nickolls, *Remarques sur les avantages et les désavantages de la France et de la Grande Bretagne par rapport au commerce et aux autres sources de la puissance de l'État*, 1754, p. 382-402 ; ou l'article « Impôts » de l'*Encyclopédie*, rédigé par Jaucourt et qui suit Montesquieu d'assez près (tome VIII, p. 602-604).

« les unes réelles, qui se perçoivent sur les choses ; les autres personnelles, qui se payent par tête »<sup>4</sup>. Cette distinction juridique, entre la personne et la chose, correspond bien au registre politique où se discute l'impôt : il touche à la fois à la personne et aux biens et engage, sous ce double rapport, la question de la liberté et de la servitude.

C'est dans un contexte différent, proprement économique, qu'apparaît la terminologie des formes de l'impôt qui nous est maintenant familière, la distinction entre direct et indirect. Ces termes sont employés pour la première fois par François Quesnay dans son *Second problème économique*. Ce texte tardif (il est publié en 1767, et c'est un des derniers écrits de Quesnay<sup>5</sup>) complète, par la précision terminologique qu'il apporte, la théorie physiocratique de l'impôt, qui est une pièce maîtresse du système. C'est la théorie de l'impôt unique pris sur le revenu des terres.

La distinction entre impôt direct et indirect recouvre-t-elle celle de la personne et des choses ? À première vue, tout les sépare. À une distinction juridico-politique (entre la personne et les choses), Quesnay substitue une analyse économique : ce qui permet de distinguer entre impôt direct et indirect, c'est le point du circuit des richesses où le prélèvement se fait. Préférer, comme le fait Quesnay, l'impôt direct à l'impôt indirect, ce n'est nullement inverser la préférence de Montesquieu. C'est donner un contenu nouveau à la distinction : si l'impôt direct (pris sur le produit net) est préférable, ce n'est pas qu'il vaut mieux taxer les personnes que les choses, c'est qu'il touche encore moins les personnes que ne le font les impôts indirects !

Mais, ce faisant, Quesnay n'accomplit-il pas le souhait formulé par Montesquieu, d'un impôt qui se « rapporte d'une manière moins directe à la personne » ? Quesnay tirerait ainsi la leçon économique du jugement porté par Montesquieu. Mais cela ne pourrait se faire qu'au prix d'une annulation complète de la signification politique donnée à l'impôt. Or n'est-ce pas cette signification politique qui est pour nous à la base de la distinction entre impôt direct et indirect ? L'impôt direct est pour nous la forme politique de l'impôt, celle qui lie le citoyen à l'État (à tel point que l'on peut penser que l'exemption d'impôt affaiblit la citoyenneté), alors que l'impôt indirect nous paraît d'abord réglé par la rationalité économique, par une rationalité qui touche aux choses, non aux personnes. La distinction que nous faisons maintenant entre impôts directs et indirects est finalement plus proche de celle que font Montesquieu et Rousseau entre la personne et les choses, que de celle qu'introduit Quesnay et qui semble mener à une impasse.

Comment articuler rationalité économique et rationalité politique dans la distinction entre deux formes d'impôts, directs et indirects ? Si la nouveauté de la terminologie physiocratique autorise que l'on commence par cette conception économique de l'impôt, on verra que les paradoxes de cette doctrine (conséquence de la tentative de faire disparaître le contenu politique de l'impôt) rendent nécessaires un retour à Montesquieu, et

<sup>4</sup> Jean-Jacques Rousseau, *Économie politique, Œuvres complètes*, Paris, éd. Gallimard, bibliothèque de la Pléiade, tome III, 1966, p. 270.

<sup>5</sup> Il fut publié pour la première fois dans le recueil *Physiocratie*, édité par Dupont de Nemours, en novembre 1767. La même année, Turgot avait proposé pour le prix de la Société d'agriculture de Limoges, le sujet suivant « L'effet de l'impôt indirect sur les revenus des propriétaires des biens-fonds ».

à ses distinctions politiques. De ce point de vue, c'est Rousseau, plutôt que Quesnay, qui fait la véritable critique de Montesquieu.

### I. — LES PHYSIOCRATES : L'ESPOIR D'UNE NEUTRALITÉ ÉCONOMIQUE

Le développement de la théorie physiocratique de l'impôt suit fidèlement celui de l'ensemble de la doctrine. Dès l'article « Grains » (1757), Quesnay expose l'idée d'un circuit des richesses, dont l'origine se trouve dans les richesses de l'agriculture et que fait circuler la dépense des propriétaires ; il admet cependant que la vente à l'étranger des produits manufacturés peut être de quelque profit pour une nation. Ce n'est qu'avec la publication du *Tableau économique* (1758-1759) que le dogme de la productivité exclusive de l'agriculture est affirmé sans concession aucune. De la même façon, l'article « Impôts », préparé pour l'*Encyclopédie*<sup>6</sup>, mais non publié, exempte les agriculteurs de tout impôt, mais admet qu'il peut être établi non seulement sur les propriétaires, mais aussi sur les marchands et les artisans<sup>7</sup>. C'est dans les *Remarques* qui suivent le *Tableau économique*, dans sa deuxième édition (1759), qu'est présentée la théorie physiocratique de l'impôt unique :

Que l'impôt ne soit pas destructif ou disproportionné à la masse du revenu de la nation, que son augmentation suive l'augmentation du revenu de la nation, qu'il soit établi immédiatement sur le revenu des propriétaires et non sur les denrées où il multiplierait les frais de perception, et préjudicierait au commerce ; qu'il ne se prenne pas non plus sur les avances des fermiers des biens-fonds, dont les richesses doivent être conservées précieusement pour les dépenses de la culture, et éviter les pertes des revenus.<sup>8</sup>

Cette formulation est reprise, à peu de choses près, dans les *Maximes générales du gouvernement économique d'un royaume agricole* de 1767.

À partir du moment où l'on se situe dans le cadre d'un État fiscal, dont l'essentiel des revenus provient de la perception des impôts (et non des revenus du domaine public)<sup>9</sup>, il peut paraître aller de soi que l'augmentation des revenus privés est la condition de celle des revenus publics. Montesquieu, en tout cas, formule la question d'une façon telle qu'il n'est pas nécessaire de préciser la réponse : « L'État commencera-t-il par appauvrir les sujets pour s'enrichir ? ou attendra-t-il que des sujets à leur aise

<sup>6</sup> Quesnay avait été sollicité pour écrire l'article « Impôts » et avait accepté. Mais, entre temps, l'*Encyclopédie* fut interdite, Quesnay retira sa participation et garda pour lui l'article qu'il avait préparé. C'est Jaucourt qui fit l'article.

<sup>7</sup> François Quesnay, « Impôts », in *François Quesnay et la physiocratie*, Paris, INED, 1958, 2 vol., t. II, p. 588.

<sup>8</sup> François Quesnay, *Extrait des économies royales de M. de Sully*, Remarque 7, in *François Quesnay et la physiocratie*, t. II, p. 670.

<sup>9</sup> Sur la distinction entre État fiscal et État domanial, voir Richard Bonney (éd), *Systèmes économiques et finances publiques*, Paris, PUF, 1996.

l'enrichissent ? Aura-t-il le premier avantage, ou le second ? Commencera-t-il par être riche, ou finira-t-il par l'être ? »<sup>10</sup>. Quesnay adopte ce principe, que l'on peut dire libéral, puisqu'il pose l'antériorité, et une certaine indépendance, de l'économie par rapport aux finances. Ce qui peut conduire à ignorer le rôle incitatif des dépenses publiques dans le développement économique, comme le montre Véron de Forbonnais dans sa critique des thèses physiocratiques<sup>11</sup>.

Le deuxième principe de la théorie physiocratique de l'impôt est que seule la richesse « disponible », c'est-à-dire le revenu foncier, peut payer l'impôt. C'est là que s'articulent théorie économique et théorie de l'impôt. Avant de s'intéresser au montant de l'impôt (celui-ci retient seul l'attention des administrateurs, qui se demandent comment augmenter le rendement de la machine, comment obtenir plus d'impôts), Quesnay s'intéresse à sa nature, c'est-à-dire à sa provenance. Une fois établie la distinction entre activités productives (les activités agricoles qui, une fois qu'elles ont couvert leurs dépenses, laissent un surplus, ou produit net) et activités stériles (qui ne font que transférer une richesse qu'elles ne créent pas), l'affectation du produit net comme revenu des propriétaires fonciers permet d'avancer le concept de richesse disponible. Si, de la thèse de la productivité exclusive de l'agriculture, se tire la règle générale que « toutes les dépenses sont payées par les richesses renaissantes que la terre seule produit »<sup>12</sup>, certaines de ces dépenses sont en quelque façon « forcées » : pour satisfaire leurs besoins, agriculteurs, marchands et manufacturiers (identiques de ce point de vue), n'ont d'autre possibilité que de dépenser leurs avances (leur capital). Seul le revenu constitue une richesse disponible : les propriétaires sont libres de dépenser leur revenu comme ils l'entendent. C'est de cette disponibilité de la richesse, de cette liberté dans la dépense, que le *Tableau économique* donne une représentation graphique, en faisant voir du même coup les répercussions stratégiques de cette dépense dans l'ensemble de la circulation des richesses.

On peut donc « regarder comme un point constant », comme le dit Turgot dans ses lettres à l'abbé Terray, que « la totalité de l'impôt est payée par les propriétaires et sur le revenu des terres »<sup>13</sup> : quelle que soit la forme de l'impôt, qu'il porte sur les marchandises, sur les terres, sur les salaires... c'est finalement les propriétaires qui le payent. Mais la façon dont il est perçu n'est pas sans importance. Un impôt sur les marchandises augmente d'autant le prix de celles-ci, ce qui se répercute sur les dépenses faites par les propriétaires à la classe « stérile », manufacturiers et artisans, au risque d'un déséquilibre dans la répartition des dépenses des propriétaires entre les deux classes, alors que pour produire le meilleur effet, la dépense des propriétaires doit se partager également entre la classe stérile et la classe productive. Cela aurait donc des répercussions sur les dépenses faites par les propriétaires à la classe productive, qui, de surcroît, payerait plus cher les produits manufacturés qu'elle achète. La reproduction en

<sup>10</sup> Montesquieu, *EL*, XIII, 7 (*op. cit.*, p. 233).

<sup>11</sup> François Véron de Forbonnais, *Principes et observations économiques*, Amsterdam, Rey, 1767.

<sup>12</sup> François Quesnay, *Second problème économique*, in *François Quesnay et la physiocratie*, t. II, p. 983.

<sup>13</sup> Turgot, *Lettres au contrôleur général (abbé Terray) sur le commerce des grains* (1770), in *Écrits économiques*, Paris, Calmann-Lévy, 1970, p. 311.

serait affectée. Une imposition sur les avances des agriculteurs serait encore plus nocive, car elle affecterait directement le produit net. Ce serait, encore une fois, le revenu qui paierait cet impôt, mais au prix d'une diminution du revenu. Il ne faut jamais toucher aux avances de la classe productive : c'est ce que Quesnay, par rapport aux *Remarques du Tableau économique*, ajoute dans les *Maximes générales*, en le soulignant en lettres majuscules :

LES AVANCES DE L'AGRICULTURE D'UN ROYAUME  
DOIVENT ÊTRE ENVISAGÉES COMME UN IMMEUBLE QU'IL  
FAUT CONSERVER PRÉCIEUSEMENT PUR LA PRODUCTION DE  
L'IMPÔT, DU REVENU ET DE LA SUBSISTANCE DE TOUTES  
LES CLASSES DE CITOYENS.<sup>14</sup>

Au deuxième principe de l'impôt (quel qu'il soit, il retombe toujours sur le revenu des propriétaires), il faut donc en ajouter un troisième : pour être économique (pour permettre le bon fonctionnement de l'ordre naturel) l'impôt doit être prélevé à la source, sur le revenu des propriétaires, et non à un autre point du circuit, quand le revenu a déjà commencé à circuler. Toute médiation, tout intermédiaire entre l'impôt payé et le revenu qui le paye, se fait au détriment des deux : cela n'augmente pas l'impôt et peut diminuer le revenu. La distinction des formes de l'impôt est donc relative au point du circuit des richesses où il est prélevé. Dans les *Remarques du Tableau Économique*, comme dans les *Maximes générales*, Quesnay formule ce troisième principe en affirmant qu'il faut que l'impôt « soit établi immédiatement sur le produit net des biens fonds, et non sur le salaire des hommes, ni sur les denrées ». Cette distinction entre l'immédiat et le médiat est requalifiée, dans le *Second problème économique*, comme distinction entre impôt direct et indirect. Tout impôt qui n'est pas pris immédiatement, ou directement, sur le revenu des propriétaires sera qualifié d'indirect, qu'il s'agisse d'impôts sur les personnes (salaires) ou sur les choses (droits sur les marchandises). Dans la catégorie des impôts indirects, Quesnay range à la fois, « ceux qui s'établiraient sur les hommes en forme de taille personnelle, de capitation, de corvées, de taxes sur les loyers des maisons, sur les rentes pécuniaires, etc. » et ceux qui « seraient établis sur les denrées et marchandises, aux entrées, aux sorties, aux péages, aux douanes ou sur les navigations et charrois du commerce intérieur et extérieur ou sur la circulation de l'argent dans les achats et dans les ventes de toute espèce » et la longue énumération continue avec « les créations de charges et d'office [...] les privilèges de commerce exclusif, etc. »<sup>15</sup>

L'objectif du *Second problème économique* est de rendre visibles (et incontestables) les effets négatifs des impositions indirectes : elles coûtent plus cher aux propriétaires que ne leur coûterait un impôt direct ; elles sont une perte pour le souverain ; elles se traduisent par des retranchements de salaire. Les impôts indirects sont préjudiciables, parce qu'ils sont prélevés en des points du circuit des richesses où ils gênent la reproduction et ajoutent des frais supplémentaires : à cette critique économique s'ajoute une cri-

<sup>14</sup> François Quesnay, *Maximes générales du gouvernement économique d'un royaume agricole*, Maxime V, in *François Quesnay et la physiocratie*, t. II, p. 950-951.

<sup>15</sup> François Quesnay, *Second problème économique*, in *François Quesnay et la physiocratie*, t. II, p. 977.

tique politique. Les impôts indirects sont « spoliateurs » (ils s'approprient indûment la richesse) et « arbitraires », car ne pouvant être calculés rigoureusement, ils n'ont d'autre mesure que la volonté politique. Par contre ce sont les baux ruraux qui donnent la règle sur laquelle on doit fixer l'impôt. Celui-ci alors n'est ni disproportionné, ni destructeur. La mesure est dans les choses, non dans l'arbitraire d'une volonté.

L'impôt direct est proportionné, on peut dire qu'il est juste. Mais ce n'est une justice politique que par absence : l'impôt est juste parce que tout rapport au pouvoir s'y efface, nullement parce qu'il sanctionne un rapport juste entre sujets et souverains. Quesnay met en cause la justification politique de l'impôt par la protection due à tous les sujets : « Ils ont toujours pensé que l'impôt devait être établi sur les hommes, ou sur les consommations que font les hommes, parce que les hommes participent tous à la protection de la puissance souveraine. »<sup>16</sup> Cette opinion, que Quesnay prête aux propriétaires, est en effet assez largement partagée. On la trouve formulée par Bossuet : « le tribut, écrit-il, n'est qu'une petite partie de son bien qu'on paie au prince, pour lui donner moyen de sauver le tout »<sup>17</sup>. On retrouve une formulation comparable chez Montesquieu : « Les revenus de l'État sont une portion que chaque citoyen donne de son bien pour avoir la sûreté de l'autre, ou en jouir agréablement. »<sup>18</sup> Rousseau à son tour y fait allusion, en lui donnant une forme explicitement contractuelle, lorsqu'il affirme que « le fondement du pacte social est la propriété, et sa première condition, que chacun soit maintenu dans la paisible jouissance de ce qui lui appartient. »<sup>19</sup> Mais, avec ou sans théorie explicite de l'origine contractuelle du pouvoir politique, cette conception de l'impôt peut être dite contractuelle au sens large, en ce qu'elle implique l'idée d'un échange, entre sujets et souverain, argent contre protection. Or c'est bien cette conception que Quesnay rejette.

Elle ne peut pas s'appliquer à tous les hommes. Ceux-ci ne peuvent donner que ce qu'ils ont, et les hommes ne créent pas les richesses, ils les font circuler. Rappel donc du deuxième principe : l'impôt ne peut être pris que sur les richesses disponibles. Mais les propriétaires eux-mêmes ne rentrent pas dans cette relation. La propriété, certes, est sacrée pour les physiocrates (et tout particulièrement la propriété foncière), mais sa sûreté n'est pas payée par l'impôt. L'ambiguïté et les paradoxes de la position physiocratique sur l'impôt viennent en partie de ce que « payer » peut se dire en plusieurs sens. Que l'impôt soit payé sur le revenu des propriétaires signifie qu'il doit lui être imputé, dans une opération comptable. Mais cela ne signifie pas pour autant que le propriétaire paye l'impôt, au sens où il le prélèverait sur sa part, qu'il s'agirait, suivant la formulation de Montesquieu, d'« une portion de son bien ». L'impôt n'est pas prélevé sur le revenu des propriétaires, il ne provient pas de ce qui leur appartient, il représente le revenu qui échoit au souverain, en tant que copropriétaire des terres du royaume.

<sup>16</sup> François Quesnay, *Second problème économique*, in *François Quesnay et la physiocratie*, t. II, p. 982.

<sup>17</sup> Bossuet, *Politique tirée de l'Écriture sainte*, livre VI, art. II, 3e proposition, éd. J. Le Brun, 1967, p. 195-196, voir aussi p. 385. Cité par Pierre Rétat, « Le bonheur fiscal des Physiocrates », in *Rousseau : économie politique, Études Jean-Jacques Rousseau*, n° 11, Musée Jean-Jacques Rousseau, Montmorency, 1999, p. 189.

<sup>18</sup> Montesquieu, *EL*, XIII, 1 (*op. cit.*, p. 229).

<sup>19</sup> Jean-Jacques Rousseau, *Économie politique, op. cit.*, p. 269.

L'impôt est prélevé sur la richesse disponible, sur le revenu, mais ce n'est pas le revenu de la part aliénable de la propriété, c'est le revenu de la part inaliénable, du domaine public. Le propriétaire ne paye pas l'impôt : « Le possesseur du bien ne doit donc pas regarder l'impôt ordinaire comme une charge établie sur sa portion ; car ce n'est pas lui qui paye ce revenu, c'est la partie du bien qu'il n'a pas acquise, et qui ne lui appartient pas qui le paye à qui il est dû. »<sup>20</sup>

Savoir qui, de fait, paye l'impôt, quelle est la personne qui accomplit le paiement, est, finalement, une question secondaire : ce peut être le propriétaire, une fois qu'il a reçu le fermage (mais il ne prélève rien sur sa part, il ne fait que transmettre ce qui ne lui revient pas dans ce qui lui est échu), mais ce peut tout aussi bien être le fermier qui déduit du fermage l'impôt qu'il verse au souverain, copropriétaire des terres<sup>21</sup>. Dans cette conception de l'impôt, la question de la personne, et, avec elle, la dimension politique de l'impôt, sont complètement effacées. On est à l'opposé de la requalification politique des rapports économiques à laquelle se livre Sieyès lorsqu'il définit le citoyen actif : « Tous peuvent jouir des avantages de la société ; mais ceux-là qui contribuent à l'établissement public, sont comme les vrais actionnaires de la grande entreprise sociale. Eux seuls sont les véritables citoyens actifs, les véritables membres de l'association. »<sup>22</sup> Le versement, en personne, de l'impôt est, pour Sieyès, si étroitement lié à la signification politique de l'impôt, si significatif d'un engagement politique actif, qu'il souhaitait que la citoyenneté active soit subordonnée au versement volontaire d'une contribution.

Cependant, en cas d'augmentation imprévue des besoins de l'État, précise Quesnay, c'est bien le propriétaire qui doit prendre cette augmentation en charge, et nullement les fermiers (elle se ferait au détriment des avances). Il y a bien là un engagement personnel du propriétaire, en tant que tel, pour autant il n'ouvre pas à conscience, ou à réflexion, politique, la prise en considération de cette éventualité ne peut intervenir qu'au titre d'élément du calcul économique des propriétaires :

Les propriétaires, fixés à cette règle par le gouvernement, seraient attentifs, pour la sûreté de leur revenu et de l'impôt, à n'affermier leurs terres qu'à de riches fermiers ; cette précaution assurerait le succès de l'agriculture.<sup>23</sup>

La contrainte fiscale est immédiatement reconvertie en incitation économique. Seuls les rapports économiques sont visibles. La conséquence en est, en particulier, que les

<sup>20</sup> François Quesnay, *Maximes générales du gouvernement économique d'un royaume agricole*, note sur la Maxime V, in *François Quesnay et la physiocratie*, p. 958.

<sup>21</sup> François Quesnay, *Maximes générales du gouvernement économique d'un royaume agricole*, Maxime V, in *François Quesnay et la physiocratie*, t. II, p. 959 : « Imposition qui doit être payée par le propriétaire, et non par le fermier, si ce n'est en déduction du fermage, comme cela arrive naturellement lorsque le fermier est instruit avant de passer son bail de la quotité de l'impôt. »

<sup>22</sup> Emmanuel Sieyès, *Préliminaire de la constitution* (1789), in *Écrits politiques* (éd. R. Zapperi), Paris, éditions des archives contemporaines, 1985, p. 199.

<sup>23</sup> François Quesnay, *Maximes générales du gouvernement économique d'un royaume agricole*, Maxime V, in *François Quesnay et la physiocratie*, t. II, p. 960.

dépenses publiques ne figurent pas sur le *Tableau économique*. Deux hypothèses sont possibles pour expliquer cette absence. On peut considérer que ces dépenses fonctionnent en circuit fermé, et ne rentrent pas dans la circulation générale. Ce qui est difficile à concevoir, car les revenus de l'État sont prélevés sur le produit net, et s'ils ne participent pas à la circulation des richesses, la reproduction en sera diminuée d'autant, et le royaume s'appauvrira. Il faut considérer l'autre hypothèse. Les revenus de l'État sont confondus avec ceux des propriétaires, et leur dépense suit les mêmes circuits (achats agricoles, salaires). C'est la démarche que suit Quesnay dans le *Despotisme de la Chine*, le seul de ses écrits où il examine la question <sup>24</sup>. Mais, à la distinction entre les dépenses à la classe productive et celles faites à la classe stérile, il rajoute alors une troisième sorte de dépenses, qui sont les dépenses d'infrastructure (routes, canaux, etc.) et qui correspondent, pour l'État, à ce que sont, pour les propriétaires, les avances foncières, qui mettent la terre en état d'être cultivée (et fondent leur droit de propriété). Ces dépenses ne peuvent donc pas figurer sur le *Tableau* qui représente un royaume agricole parvenu à son plus haut point de prospérité, après, donc, que les aménagements permettant d'atteindre cette prospérité aient été faits. Mais par là, la question soulevée par Forbonnais, celle de la contribution des dépenses publiques au développement économique, est à nouveau masquée.

Le paradoxe de la théorie physiocratique de l'impôt est donc que, bien loin de nous faire comprendre l'articulation du politique et de l'économique, elle accomplit la complète résorption du politique dans l'économique. Faut-il vraiment considérer que le seul bon impôt est celui qui se fait ignorer, qui ne nous affecte pas ?

## II. — DE MONTESQUIEU À ROUSSEAU : L'IMPÔT, UN RAPPORT POLITIQUE

Mais n'est-ce pas cet effacement de l'impôt, de son poids personnel, que recherche Montesquieu, lorsqu'il affirme la supériorité de l'impôt sur les marchandises, qui « se rapporte d'une manière moins directe à la personne » ? Résumant la position de Montesquieu, Jaucourt affirme, dans l'*Encyclopédie*, que « substituer un impôt sur la consommation à un impôt personnel, c'est tirer plus d'argent d'une manière plus douce et plus imperceptible. » <sup>25</sup>. Hume se rallie à cette idée : « les meilleurs impôts sont ceux qui sont levés sur les produits de consommation, surtout les produits de luxe, parce que de tels impôts sont moins sentis par le peuple » <sup>26</sup>. On a là, peut-être, la théorie économique d'un impôt insensible, qui disparaît dans les rapports économiques : le pouvoir et les sujets s'ignorent, chacun vaque à ses occupations. La suite de la citation de Hume montre cependant qu'il attend d'un semblable impôt qu'il opère la distinction

<sup>24</sup> Voir Catherine Larrère, « Qu'est-ce qu'un bon gouvernement ? » in *Économies et Sociétés*, « Œconomia », Histoire de la pensée économique, Série P.E., n° 29, 8, 1999, p. 7-27.

<sup>25</sup> « Impôt », Encyclopédie ou *Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers*, 1751-1772, tome VIII, p. 602 b.

<sup>26</sup> Hume, Essai VIII, « Des taxes » (*Of Taxes*) dans *Discours politiques*, éd. bilingue, Mauvezin, T. E. R., 1993, p. 89.

entre activités économiques et activités politiques, sans masquer complètement celles-ci comme c'est le cas chez les physiocrates : ces taxes, continue Hume « semblent, dans une certaine mesure, volontaires, puisqu'un homme peut décider de la plus ou moins grande utilité pour lui de la marchandise taxée ; elles sont payées graduellement et insensiblement »<sup>27</sup>. Si cette distinction des fonctions permet de parler d'autonomie de l'économie, la dimension politique subsiste et doit être expliquée.

Que l'impôt soit une relation politique est au cœur de la réflexion de Montesquieu, au livre XIII. La thèse principale s'en trouve dans la relation, de proportionnalité directe, qu'il établit entre la liberté politique et l'importance des impôts : « on peut lever des tributs plus forts à proportion de la liberté des sujets ; et l'on est forcé de les modérer à mesure que la servitude augmente »<sup>28</sup>. Plus on est libre, plus on est prêt à payer d'impôts : cette idée va à l'encontre des clichés libéraux sur les impôts toujours excessifs. La contrepartie de l'absence de liberté, dans les gouvernements despotiques, est la modicité des tributs, alors que, dans les gouvernements modérés, la liberté est un « dédommagement » de la pesanteur des impôts (XIII, 12). Des citoyens sont prêts à consentir de lourds impôts pour sauvegarder leur liberté. C'est le cas, par exemple, en Angleterre :

Cette nation aimerait prodigieusement sa liberté, parce que cette liberté serait vraie ; et il pourrait arriver que, pour la défendre, elle sacrifierait son bien, son aisance, ses intérêts ; qu'elle se chargerait des impôts les plus durs, et tels que le prince le plus absolu n'oserait les faire supporter à ses sujets.<sup>29</sup>

Du moment que l'on s'y contraint soi-même, payer l'impôt n'a rien de contraire à la liberté, c'est une conduite de citoyen. Dans une de ses *Pensées*, Montesquieu cite favorablement Machiavel vantant le civisme des Allemands : « Le peuple d'Allemagne est un bon peuple. Machiavel nous dit que, de son temps, lorsque les magistrats des villes voulaient faire quelque imposition, chacun mettait dans son sac la partie de son revenu portée par la taxe. Le magistrat avait de la confiance dans le peuple, et une preuve qu'elle n'a pas toujours été trompée, c'est la continuation de cette pratique. J'ai ouï dire que cela s'observe encore aujourd'hui à Dantzic. »<sup>30</sup>

Poser, comme le fait Montesquieu, « que la nature des tributs est relative au gouvernement »<sup>31</sup>, c'est bien définir l'impôt comme une relation politique. D'où la définition introductive du livre XIII de *L'Esprit des lois*, qui considère l'impôt comme une relation contractuelle. Si Montesquieu partage de la sorte, avec Bossuet, une conception politique de l'impôt, on voit tout autant ce qui les sépare. La relation que Bossuet esquisse, à travers l'impôt, entre le prince et les sujets, est profondément dissymétrique : les sujets s'en remettent au prince de ce qu'il peut seul faire, et lui doivent sans doute une

<sup>27</sup> Hume, Essai VIII, « Des taxes », *op. cit.*, p. 89 (phrase rajoutée dans l'édition de 1770).

<sup>28</sup> Montesquieu, *EL*, XIII, 12 (*op. cit.*, p. 237).

<sup>29</sup> Montesquieu, *EL*, XIX, 27 (*op. cit.*, p. 348).

<sup>30</sup> Montesquieu, *Pensées*, n° 1793, édition L. Desgraves, Paris, Robert Laffont « Bouquins », 1991, p. 556.

<sup>31</sup> Titre de XI, 14.

immense reconnaissance car ils ne donnent qu'une « petite partie » de leur bien, pour qu'il leur conserve « le tout ». On a l'impression que les sujets n'en font jamais assez pour un prince qui fait tant, et dont ils sont si complètement dépendants. Il ne s'agit donc pas de contester en quelque façon que ce soit l'éminence du pouvoir, aussi la remarque de Bossuet va-t-elle de pair avec le rappel de l'obéissance inconditionnelle qui est due au pouvoir : « Les tributs qu'on paie au prince sont une reconnaissance de l'autorité suprême ; et on ne peut les refuser sans rébellion »<sup>32</sup>. Dans la définition de Montesquieu, à l'inverse, le sujet ne s'en remet pas au prince pour « sauver » son bien, il définit ses fins, qui sont celles de la propriété : avoir la sûreté de son bien, en jouir agréablement (« jouir », au XVIII<sup>e</sup> siècle, est un synonyme d'être propriétaire). L'accent n'est pas mis sur l'obéissance mais sur le respect de droits.

C'est pourquoi, à l'encontre de Bossuet, Montesquieu peut rejeter la définition chrétienne de l'impôt, qui, depuis Saint-Paul, était considéré comme un signe de soumission, ce qui faisait dire à Richelieu :

« La raison ne permet pas de les [peuples] exempter de toutes charges, parce qu'en perdant en tel cas la marque de leur sujétion, ils perdraient aussi la mémoire de leur condition et, que s'ils étaient libres de tribut, ils penseraient l'être de l'obéissance. »<sup>33</sup>

C'est cette relation que Montesquieu inverse délibérément, faisant de l'impôt, non le résultat de la puissance exercée sur les sujets, mais en le liant à la modération, c'est-à-dire à un exercice du pouvoir retenu et respectueux de la loi :

Dans la monarchie, on peut augmenter les tributs parce que la modération du gouvernement y peut procurer des richesses : c'est comme la récompense du prince, à cause du respect qu'il a pour les lois.<sup>34</sup>

La leçon est répétée lorsque Montesquieu fait allusion aux Anglais, capables de payer plus d'impôts qu'aucun monarque absolu ne pourrait espérer : c'est en renonçant à être absolus que les rois obtiendront, comme un résultat, ce dont ils s'obstinent, à tort, à faire une fin. L'augmentation des revenus de l'État ne suit pas seulement celle de la richesse des sujets, elle est le résultat de la liberté dont ils jouissent. L'impôt, alors, est consenti. Il y a un échange équilibré et réciproque, entre le pouvoir et ceux qui y sont soumis.

Mais une telle relation ne peut advenir que dans les gouvernements modérés. Elle n'est ni universelle, ni constitutive ; elle ne peut pas être placée à l'origine du pouvoir. C'est justement parce que Montesquieu, à la différence des théoriciens modernes du droit naturel, ne développe pas une théorie systématique de l'origine contractuelle du pouvoir, qu'il peut prendre en compte la facticité des commencements du pouvoir politique, et la façon dont ces commencements continuent à s'inscrire dans une histoire. Cela se voit

<sup>32</sup> Bossuet, *Politique tirée de l'Écriture sainte*, livre VI, art. II, 3<sup>e</sup> proposition, *op. cit.*, p. 195.

<sup>33</sup> Armand du Plessis, cardinal de Richelieu, *Testament politique*, Paris, 1688, II, p. 145-150.

<sup>34</sup> Montesquieu, *EL*, XIII, 13 (*op. cit.*, p. 238).

dans l'impôt, et jusque dans le nom que lui conserve Montesquieu, celui de « tribut » : contribution imposée au vaincu par le vainqueur. C'est un rapport personnel, de domination, qui lie imposition et servitude : le début du livre XIII en recherche la trace dans la conquête romaine et dans la domination féodale<sup>35</sup>. L'exemption d'impôts dont jouissaient les citoyens de certaines cités antiques, tout particulièrement les Romains, n'était pas la marque de leur liberté politique, mais signalait leur position dominante, dans un rapport de pouvoir : « Un peuple dominateur, tel qu'étaient les Athéniens et les Romains, peut s'affranchir de tout impôt, parce qu'il règne sur des nations sujettes. »<sup>36</sup> L'impôt sur les personnes, ancienne marque de servitude, en conserve le souvenir.

Mais même la servitude ne peut être totale, jusqu'à complètement nier la personne de l'esclave. Il y a toujours un minimum de réciprocité : « Il n'y a qu'une société de perte et de gain », remarque Montesquieu à propos de « l'esclavage de la glèbe » qui peut suivre la conquête, « qui puisse réconcilier ceux qui sont destinés à travailler avec ceux qui sont destinés à jouir »<sup>37</sup>. De ce point de vue, un minimum de relation contractuelle n'est jamais complètement absent. Il n'en importe pas moins de bien différencier les situations, et de marquer les seuils entre servitude et liberté. Jean Bodin, dans les *Six livres de la République*, distingue entre « monarchie seigneuriale » (« où le Prince est fait seigneur des biens et des personnes, par le droit des armes et de bonne guerre ») et « monarchie royale » (« où les subjects obéissent aux lois du Monarque, et le Monarque aux lois de nature, demeurant la liberté naturelle et propriété des biens aux subjects »)<sup>38</sup> ; il appuyait cette distinction d'une référence à Sénèque<sup>39</sup>. À sa suite, Montesquieu marque le moment où l'on passe du tribut (servile) à l'impôt (contractuel) :

Lorsque, dans un État, tous les particuliers sont citoyens, que chacun y possède par son domaine ce que le prince y possède par son empire, on peut mettre des impôts sur les personnes, sur les terres, ou sur les marchandises ; sur deux de ces choses, ou sur les trois ensemble.<sup>40</sup>

C'est donc dans ce contexte, qui est celui d'un gouvernement modéré, que l'on peut examiner la question des mérites comparés, du point de vue de la liberté, des différents impôts. La préférence donnée à l'impôt sur les marchandises prend en considération la

<sup>35</sup> Dans la *Richesse des nations*, Adam Smith ratifie le jugement de Montesquieu : « Il semble qu'anciennement les impôts de tant par tête sur les serfs employés à la culture aient été courants partout en Europe. Il subsiste à présent un impôt de cette sorte dans l'empire de Russie. C'est probablement pour cette raison que les *poll-taxes* de toutes sortes ont souvent été représentées comme des marques d'esclavage ». *Richesse des nations*, livre V, chapitre 2, éd. P. Taïeb, Paris, PUF, 1995, p. 968.

<sup>36</sup> Montesquieu, *EL*, XIII, 12 (*op. cit.*, p. 237).

<sup>37</sup> Montesquieu, *EL*, XIII, 3 (*op. cit.*, p. 231).

<sup>38</sup> Jean Bodin, *Les six livres de la République*, II, 2, Paris, 1583, p. 273.

<sup>39</sup> « Car de dire que les Princes sont seigneurs de tout, cela s'entend de la droite seigneurie et justice souveraine, demeurant à chacun la possession et propriété de ses biens. Ainsi disait Sénèque, *Ad reges potestas omnium pertinet, ad singulos proprietas* ; et peu après : *Omnia rex imperio possidet, singuli dominio*. » (Jean Bodin, *Les six livres de la République*, I, 8, *op. cit.*, p. 157).

<sup>40</sup> Montesquieu, *EL*, XIII, 7 (*op. cit.*, p. 232).

double référence, historique et juridique, de l'impôt. Du point de vue de l'histoire, l'impôt sur les marchandises, s'il est judicieusement administré (proportionné au prix de la chose, et ne portant pas sur les denrées de première nécessité), permet, parce qu'il est « insensible », d'occulter le souvenir de servitude attaché à l'impôt. Du point de vue du droit, l'impôt sur les marchandises a pour condition de possibilité les échanges commerciaux, échanges pacifiques et égalitaires.

Si les impôts sont « sagement ménagés » le droit se confond avec le prix de la marchandise, il passe inaperçu, et avec lui le pouvoir qui l'impose. Qu'il puisse entrer dans la liberté une part d'illusion, c'est ce que souligne Montesquieu dans une de ses *Pensées* (et cela lui paraît suffisamment important pour qu'il en existe plusieurs versions) :

Un ancien a comparé les lois à ces toiles d'araignée, qui, n'ayant que la force d'arrêter les mouches, sont rompues par les oiseaux. Pour moi, je comparerais les bonnes lois à ces grands filets dans lesquels les poissons sont pris, mais se croient libres, et les mauvaises à ces filets dans lesquels ils sont si serrés que d'abord ils se sentent pris.<sup>41</sup>

Cela ne signifie pas pour autant que Montesquieu développe une théorie de la duperie nécessaire, ou du mensonge obligé, inséparables du pouvoir. C'est plutôt qu'il insiste sur la dimension subjective de la relation politique. Dire que la liberté consiste dans l'opinion que l'on a de sa sûreté (XI, 6 et XII, 2), c'est faire ressortir l'importance de la conscience qu'a chacun de la situation dans laquelle il se trouve. C'est le cas des Anglais qui sont d'autant plus prêts à payer des impôts qu'ils les savent nécessaires, et temporaires. Dans une telle situation, « les charges y seraient plus pesantes que le sentiment de ces charges »<sup>42</sup>.

Les impôts sur les marchandises seront donc d'autant plus insensibles que, par ailleurs, la confiance régnera. Le livre XIII esquisse une critique du système des finances alors en place en France, système qui, en sacrifiant les « besoins réels » du peuple, aux « besoins imaginaires » de l'État (XIII, 1), enflamme démesurément la dette publique, donc les impôts, et soumet en conséquence les sujets aux exactions des traitants et autres fermiers des impôts<sup>43</sup>. Dans une de ses *Pensées*, Montesquieu définit la situation ainsi créée comme un état de guerre : les créanciers y sont en guerre contre les débiteurs et même contre eux-mêmes, « parce qu'il faut qu'ils se payent à eux-mêmes une partie de ce que l'État leur a payé, et qu'il a payé par les impôts qu'il a levés sur eux »<sup>44</sup>. Tout autre serait la situation à laquelle conduirait une sage administration de l'impôt sur les

<sup>41</sup> Montesquieu, *Pensées*, n° 943, voir également 597 et 828 (*op. cit.*, p. 372, 323, 356)

<sup>42</sup> Montesquieu, *EL*, XIX, 27 (*op. cit.*, p. 348)

<sup>43</sup> Alors que le roi afferme, pour une durée déterminée, la perception des impôts réguliers à des « fermiers », les « traitants » sont les fermiers des « affaires extraordinaires ». Ils se chargent de la recette des impôts ou emprunts forcés exceptionnels ; les contrats ou les actes par lesquels ils stipulent sont appelés « traités » ou « partis » : on les appelle « traitants » ou « partisans ». Ils sont directement liés à la dette publique. Le chapitre 20 du livre XIII (chapitre manquant dans le manuscrit) fait une critique sévère des traitants, qui suscita de nombreuses réactions.

<sup>44</sup> Montesquieu, *Pensées*, n° 255 (*op. cit.*, p. 259). Voir aussi Voir *Pensées* n° 1877 et 1878 (*op. cit.*, p. 574-575).

marchandises. Il devrait être payé par le vendeur. Sans doute retombe-t-il sur l'acheteur, mais inclus dans le prix, il passe inaperçu. Le marchand, qui verse à l'État une taxe, qu'il n'a pas payée, devient une sorte de collecteur, et joue un rôle d'intermédiaire entre les sujets et le pouvoir : « il faut regarder le négociant, et comme le débiteur général de l'État et comme le créancier de tous les particuliers »<sup>45</sup>. Mais, à la différence de ce qui se passe avec les traitants, cette relation de débiteur à créancier est une relation de paix, rendue possible aussi bien par les conditions politiques (la sûreté dont on jouit dans un gouvernement modéré) que par les conditions économiques, qui sont celles du doux commerce : égalité et réciprocité des échanges, effets pacificateurs de leur répétition<sup>46</sup>.

Montesquieu, en présentant les avantages de l'impôt sur les marchandises, ne fait pas disparaître des relations entre les personnes dans les rapports entre les choses. Au contraire, il montre comment les rapports entre les choses incluent des relations entre les personnes. C'est sa conception du commerce : pas seulement un échange de marchandises, mais une rencontre entre des personnes, des communications qui se généralisent en réseaux, et sont les vecteurs d'autres mises en relations : changement des mœurs, diffusion des connaissances. C'est ainsi que le commerce accomplit, sans le vouloir, les devoirs généraux de sociabilité définis par le droit naturel : égalité et réciprocité des échanges vis-à-vis de l'universalité du genre humain. Ceux qui se livrent au commerce sont des citoyens utiles à leur pays, leurs activités ont des bénéfices publics<sup>47</sup>. Préférer l'impôt indirect, ce n'est pas résorber la dimension politique de l'impôt dans les relations économiques entre les choses, c'est réfléchir sur la dimension publique des activités commerciales, c'est en faire apparaître la signification politique : le commerçant est un meilleur intermédiaire que le traitant.

Tel est donc le compromis que réalise l'impôt sur les marchandises entre l'origine historique de l'impôt et sa vocation contractuelle. La dimension politique de l'impôt n'est pas ignorée, avec ce qu'elle implique de violence, de domination, d'abus potentiels : il y a une part d'illusion dans cet impôt insensible. Mais l'articulation de la politique et du commerce est plus profitable à la liberté que celle de la politique et de la guerre : elle permet que la confiance prenne la place de la méfiance. À condition que les rapports de commerce ne se révèlent pas, eux aussi, être des rapports de force, marqués par l'inégalité. Telle est l'objection que Rousseau fait à Montesquieu.

Dans la partie de l'article « Économie politique » qu'il consacre à l'impôt, Rousseau remet en question la préférence accordée par Montesquieu aux impôts sur les marchandises, et la justification qu'il en donne, en lui objectant qu'un impôt sur la personne, du moment où il serait progressif, serait plus égal, et par suite plus favorable à la liberté que l'impôt sur les marchandises. Tant qu'on en reste là on peut fort justement faire valoir que la critique de Rousseau porte à faux : Montesquieu avait envisagé la

<sup>45</sup> Montesquieu, *EL*, XIII, 14 (*op. cit.*, p. 239)

<sup>46</sup> Voir sur « l'esprit de commerce » *EL*, V, 6, et sur les effets pacificateurs du commerce, *EL*, XX, 1 et 2. Sur le doux commerce, voir Albert O. Hirschman, *Les passions et les intérêts*, trad. fr., Paris, PUF, 1980 et Catherine Larrère, *L'invention de l'économie*, Paris, PUF, 1992 (chapitre IV : « les doux principes du commerce »).

<sup>47</sup> C'est la lecture, non cynique, que Montesquieu fait de Mandeville : « J'entrerais volontiers dans les idées de celui qui a fait la fable des Abeilles, et je demanderai qu'on me montre de graves citoyens, dans aucun pays, qui y fassent autant de bien qu'en font, à de certaines nations commerçantes, leurs petits-maîtres ». (*Pensée* n° 1553, *op. cit.*, p. 498).

progressivité de l'impôt personnel (XIII, 7) et fait remarquer, dans ses *Pensées*, que de tous les impôts qui portent sur la personne, la capitation (à laquelle renvoie Rousseau) est le moins mauvais<sup>48</sup>. Mais la critique se continue lorsque Rousseau en vient à l'examen de la taille payée par les paysans, qu'il envisage comme une taxe sur les marchandises, un impôt sur les blés vendus par le paysan. Celui-ci se trouve dans la situation décrite par Montesquieu, il est le marchand qui paye l'impôt prélevé sur la marchandise. Mais, à la différence de ce que présente Montesquieu, le paysan vendeur de son blé n'est pas en état de répercuter l'impôt sur l'acheteur. Du fait de la politique des prix pratiquée, « le blé est une denrée que les impôts ne renchérissent pas dans le pays qui la produit »<sup>49</sup>. D'où une inégalité que renforce la situation du paysan, qui a des échéances fixes – baux, impôts, entre autres – et n'est donc pas en état d'attendre que le prix du blé lui soit plus favorable. Rousseau découvre ainsi, dans l'apparente égalité du rapport d'échange, la réalité d'une oppression, qui tient moins à l'imposition violente de la force qu'à l'inégalité des riches et des pauvres.

Le discours physiocratique peut apporter une réponse à l'analyse de Rousseau : la situation qu'il décrit est la conséquence d'une politique de contrôle des prix et des marchés, qui restreint les échanges et met les paysans dans une position difficile, où ils sont, effectivement, souvent obligés de vendre à des prix qui ne leur sont pas favorables. La liberté du commerce des grains, pour laquelle les physiocrates faisaient campagne, devait, selon eux, lever toutes ces difficultés et permettre la liberté et l'égalité des échanges. Rousseau pourrait à son tour répondre que les avantages de ce commerce n'existeraient que pour les riches fermiers, et que la solution proposée ne ferait que déplacer le conflit entre riches et pauvres, non y mettre fin. Aussi n'y a-t-il pour lui de solution que politique, et il assigne à l'impôt la fonction politique d'une redistribution des richesses.

Il ne s'agit certes pas de trouver là le dernier mot des rapports entre le politique et l'économique. Mais on en retirera au moins la conclusion que l'on ne peut rabattre l'impôt sur sa seule dimension économique. C'était l'enjeu du débat sur les formes de l'impôt : en existe-t-il une qui, annulant le rapport à la personne, ne porte plus que sur les choses, transformant l'oppression et l'arbitraire en une simple mesure objective des biens ? Une telle position ne peut être tenue. On le voit aussi bien dans les paradoxes de la théorie physiocratique de l'impôt que dans la réflexion de Montesquieu sur l'impôt « insensible ». Pour que la domination puisse se faire oublier, il faut qu'existe, entre les sujets et le souverain, des rapports de confiance. Ce qui signifie, comme le rappelle à son tour Rousseau, que la question de l'impôt ne cessera jamais d'être une question politique.

C'est pourquoi, s'il n'est pas question de revenir sur la terminologie du direct et de l'indirect, pour différencier ces deux formes de l'impôt, il n'est pas peut-être inutile de se souvenir qu'elle renvoie à la distinction de la personne et de la chose. Car c'est cette distinction juridique qui permet de mettre en rapport l'économique et le politique.

<sup>48</sup> Voir l'article de Jean Ehrard, « Rousseau et Montesquieu », *Annales Jean-Jacques Rousseau*, 1997, Genève, Droz, p. 57-78.

<sup>49</sup> Jean-Jacques Rousseau, *Économie politique*, op. cit., p. 274.