**L’impôt comme « contribution commune »**

L’impôt n’est juste que si le peuple lui donne son consentement. La thèse est énoncée par Jean Bodin dans la préface de *La République* (1577): « …les princes ne peuvent lever tribut sans le consentement de leurs sujets… »[[1]](#footnote-1) Le consentement permet ainsi de différencier un pouvoir absolu mais non arbitraire d’un pouvoir arbitraire qui lève l’impôt selon son bon plaisir sans égard à la propriété de ses sujets. La distinction entre pouvoir absolu et pouvoir arbitraire est reprise par John Locke dans son *second traité du gouvernement* (1689): « …le pouvoir suprême ne peut enlever à aucun homme aucune partie de sa propriété sans son consentement », d’où il suit que « si quelqu’un revendique le droit *d’imposer des taxes* sur le peuple et de les percevoir de sa propre autorité et sans le consentement du peuple, il viole *la loi fondamentale de la propriété* et il subvertit la fin même du gouvernement.[[2]](#footnote-2) » On a là la justification du grand principe coutumier *No taxation without consent*. C’est en invoquant ce même principe que les colons américains s’insurgeront contre l’impôt du *Stamp Act* voté par la Chambre des Communes sans leur consentement : ce dernier doit s’entendre au sens du consentement donné par la *representation* du peuple.

**Quel impôt ?**

Une autre question émerge au XVIIIe sc., celle de la relation que les différents types d’impôt entretiennent avec la liberté des peuples. Dans *De L’esprit des lois* (1748), Montesquieu affirme : « L’impôt par tête est plus naturel à la servitude » tandis que « l’impôt sur les marchandises est plus naturel à la liberté parce qu’il se rapporte de manière moins directe à la personne [[3]](#footnote-3)». Cette opinion sera reprise par le chevalier de Jaucourt dans l’article « Impôt » de l’*Encyclopédie* (1766) : les impôts sur les denrées et marchandises « sont les moins onéreux au peuple » « parce qu’ils sont payés imperceptiblement et journellement [[4]](#footnote-4)». C’est en revanche contre une telle position que Rousseau s’élève dans l’article « Economie politique » de l’Encyclopédie (1755). Distinguant deux sortes de contributions, « les unes réelles qui se perçoivent sur les choses, les autres personnelles, qui se payent par tête », il soutient que « la taxe par tête est exactement proportionnée aux moyens des particuliers » et qu’en ce sens « elle est la plus équitable, et par conséquent la plus convenable à des hommes libres.[[5]](#footnote-5) » On le voit, dans cette controverse, la règle de la proportionnalité est présupposée comme règle de la justice distributive. Parlant de l’impôt sur la personne qui lui paraît pourtant arbitraire, de Jaucourt affirme que l’inégalité des fortunes veut des impositions conformes à cette inégalité, c’est-à-dire en progression géométrique (2, 4, 8, 16…) « sur les aisés ». Rappelons que, selon Aristote, l’égalité géométrique ou proportionnelle est la règle de la justice distributive qui préside à la répartition des richesses ou des honneurs entre les citoyens, alors que l’égalité arithmétique est celle de la justice commutative qui préside aux relations privées entre particuliers (comme dans l’échange économique).

**La Déclaration des droits de 1789**

Avec la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen le débat va porter tout à la fois sur la raison de l’impôt, sur le principe de sa répartition, le droit de tous les citoyens non seulement de consentir à ce qui est appelé « contribution commune » ou « publique », mais aussi d’en contrôler l’emploi et d’en déterminer l’assiette. C’est dire combien la question de l’impôt est pour la première fois posée de manière systématique et radicale. C’est la rédaction des articles 12, 13 et 14 qui concentre tous les débats[[6]](#footnote-6). Ces articles, comme les deux suivants, ont pour caractéristique d’être issus du projet élaboré par le sixième bureau de l’Assemblée, projet retenu le 19 août 1789 comme base de la délibération. L’article 12 porte que « la garantie des droits de l’homme et du citoyen nécessite une force publique » instituée « pour l’avantage de tous ». La version modifiée de l’article 13 affirme que la contribution commune « doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ». Mais c’est surtout l’article 14 relatif à la nature de l’impôt qui donne lieu aux débats les plus vifs. La rédaction initiale posait que la contribution publique est « une portion retranchée de la propriété de chaque citoyen [[7]](#footnote-7)». C’est sur ce point que les objections apparaissent. Mirabeau fait valoir que l’impôt n’est pas un « retranchement de la propriété », mais une « jouissance *commune* à tous les citoyens ». Périsse du Luc affirme que la contribution publique est une « dette sacrée » de tout citoyen et que ne pas s’en acquitter est un « véritable larcin fait à la Nation ». Pour Robespierre il est « une portion de la propriété *mise en commun* dans les mains de l’administrateur public »[[8]](#footnote-8). Mais il va plus loin encore en objectant à la formule « consentir l’impôt » du projet du sixième bureau : on ne peut dissocier le droit de consentir l’impôt du droit de répartir l’impôt, ces deux droits relevant du seul pouvoir législatif et non du pouvoir exécutif. La rédaction finale évite de se prononcer : « Les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d’en suivre l’emploi et d’en déterminer la quotité, l’assiette, le recouvrement et la durée. » Cette formulation est en retrait sur le projet initial qui affirmait que « chaque citoyen a le droit de constater la nécessité de la contribution publique », tout comme il voulait que « tout citoyen eût coopéré *immédiatement* à la formation de la loi ». La Déclaration lie la participation à la répartition de l’impôt à la participation à la formation de la loi. Dans les deux cas, la formulation retenue ménage la possibilité d’une participation indirecte par la voie de la représentation. Ces deux éléments forment le socle de la conception dite « républicaine » de l’impôt qui a historiquement privilégié la progressivité de l’impôt sur le revenu.

**La conception néolibérale de l’impôt**

C’est à ce socle que la contre-révolution néolibérale s’attaque directement au début des années 1980. En un sens, on en revient à l’idée toute négative de l’impôt comme « retranchement de la propriété ». Cela est manifeste dans la pensée de Hayek. Selon ce dernier, il faut revoir entièrement la manière de déterminer les règles de fiscalité : si l’on part de la définition des besoins, il est en effet inévitable que les services publics tendent à s’accroître indéfiniment puisqu’ils apparaissent comme les seuls moyens de satisfaire ces besoins. Il faut procéder à l’inverse : décider préalablement du niveau des prélèvements fiscaux et fixer en conséquence le volume du secteur public[[9]](#footnote-9). Seule cette méthode permettra de combattre la tendance à l’augmentation des dépenses publiques. De ce point de vue, la progressivité de l’impôt sur le revenu constitue une violation flagrante de la règle de droit : elle est un moyen de redistribution des revenus qui contredit l’universalité formelle de cette règle. Pour parvenir à cet objectif, il faut retirer au gouvernement le pouvoir de déterminer le montant de l’impôt et confier celui-ci à une assemblée législative indépendante soucieuse de faire respecter les règles de droit à tout gouvernement. De manière plus générale, c’est l’idée même de la justice sociale comme justice distributive qui est formellement récusée au nom de l’universalité de la règle de droit. Sous ce rapport, les politiques fiscales néolibérales menées depuis 30 ans sont « hayekiennes », moins par fidélité à une doctrine que par le chantage à la compétitivité et à la menace de la dette.

**De la contribution commune à la participation commune**

Il nous faut reprendre le fil de la réflexion de l’Assemblée nationale sur l’idée de « contribution commune ». Mais il faut tirer toutes les conséquences du fait que l’impôt est un commun : ce commun doit procéder de la participation directe et du contrôle actif de tous les citoyens. Il ne peut donc être laissé à la discrétion des gouvernants, non plus qu’à celle de représentants législatifs. Car c’est la représentation qui constitue ici l’obstacle, bien loin de garantir la légitimité. Il faut sortir des formulations équivoques de la Déclaration de 1789 et affirmer avec l’article 20 de l’Acte constitutionnel de juin 1793 : « Tous les citoyens ont le droit de concourir à l’établissement des contributions, d’en surveiller l’emploi, et de s’en faire rendre compte. [[10]](#footnote-10)» Il n’y est plus question de l’alternative « personnellement ou par des représentants » qui figurait encore dans la Declaration de mai 1793. On peut donc entendre un droit de concourir directement et personnellement, droit qui doit valoir tant pour la formation de la loi que pour la répartition de l’impôt. De ce point de vue il faut renverser la démarche de Hayek. La priorité est bien de partir des besoins effectifs pour décider de l’étendue des services publics, lesquels relèvent d’une obligation de l’Etat à l’égard des citoyens et non d’une prérogative souveraine[[11]](#footnote-11). On peut donc imaginer des Conférences de citoyens qui, de l’échelon le plus local à l’échelon national, moyennant un arbitrage démocratique rendu à chaque échelon, décideront des besoins et du montant total des contributions destinées à financer les services publics. Car, il y a lieu d’y insister, ce n’est pas le seul paiement de l’impôt qui fait le citoyen, mais la participation directe à son établissement et à sa répartition, au contrôle de son recouvrement et de son affectation. La révolution à venir ne proclamera pas *No taxation without representation*, mais « Pas de contribution commune sans participation commune. »

1. Cité par Jean-Fabien Spitz, in Locke, *Le second traité du gouvernement,* puf, 2003, note 439, p. 235. [↑](#footnote-ref-1)
2. *Ibid.* p. 101 et 103. [↑](#footnote-ref-2)
3. Montesquieu, *De L’esprit des lois*, Garnier, 1973, p. 238. [↑](#footnote-ref-3)
4. De Jaucourt, Article « Impôt » de l’*Encyclopédie*. [↑](#footnote-ref-4)
5. Rousseau, *Economie politique 1755*, par Yves Vargas, puf, 1986, p. 112. [↑](#footnote-ref-5)
6. Voir Marcel Gauchet, *La Révolution des droits de l’homme*, Gallimard, 1989, p. 178-183. [↑](#footnote-ref-6)
7. *Ibid*., p. 180. Sieyès avait déjà dit que par l’impôt « chaque citoyen cède une portion de sa propriété pour le maintien de la chose publique. » [↑](#footnote-ref-7)
8. *Ibid*., p. 180-181. [↑](#footnote-ref-8)
9. Gilles Dostaler, *Le libéralisme de Hayek*, La Découverte, 2001, p. 77. [↑](#footnote-ref-9)
10. Cf. Marcel Gauchet, *La Révolution des droits de l’homme*, *op.cit*., Annexe II, p. 333. [↑](#footnote-ref-10)
11. Comme l’avait bien vu Léon Duguit dans la 11e Leçon de *Souveraineté et liberté*, 1920-1921, Félix Alcan. [↑](#footnote-ref-11)