HAL
open science

Un consentement négocié : l'administration et les plaintes des contribuables en Seine-et-Oise (1860-1914)

Nicolas Delalande

To cite this version:

Nicolas Delalande. Un consentement négocié : l'administration et les plaintes des contribuables en Seine-et-Oise (1860-1914). Tracés : Revue de Sciences Humaines, 2008, 14, pp.43 - 54. 10.4000/traces.373 . hal-03582181

HAL Id: hal-03582181

https://sciencespo.hal.science/hal-03582181v1

Submitted on 21 Feb 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Un consentement négocié. L'administration et les plaintes des contribuables en Seine-et-Oise (1860-1914)

NICOLAS DELALANDE

Le principe du droit des citoyens à consentir à l'impôt est au fondement des révolutions américaine et française de la fin du XVIIIe siècle. L'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 en a délimité les contours : « 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. » La théorie du consentement était apparue à la fin du XVIIe siècle dans la philosophie politique anglo-saxonne, chez John Locke notamment, pour lequel il ne pouvait y avoir d'autorité légitime sans consentement populaire (Locke, 1994). En transférant la souveraineté du roi à la nation, la Révolution française marquait toutefois une rupture : l'impôt perdait théoriquement son caractère de prélèvement arbitraire obtenu par l'exercice de la contrainte pour devenir, selon la terminologie des révolutionnaires, une « contribution », versée volontairement par des citoyens éclairés et soucieux de participer au financement des dépenses d'intérêt général (Crouy-Chanel, 1999 ; Barilari, 2000).

Bien que les citoyens élisent, dans les régimes démocratiques, des représentants pour discuter et voter le budget de l'État, le paiement de l'impôt y reste problématique. La soumission au devoir fiscal ne pouvant plus être obtenue exclusivement par le recours à la force, le pouvoir essaie de justifier la légitimité des prélèvements et de répartir l'impôt entre les citoyens selon des règles de justice universellement acceptées. Considéré dans sa globalité, le processus d'appesantissement de la contrainte fiscale, continu depuis le dernier tiers du XIXe siècle jusqu'à la fin du XXe siècle, semble indiquer que les citoyens consentent, bon gré mal gré, à verser leur obole pour financer les services publics. Mais pour quelles raisons les individus acceptent-ils de se séparer d'une partie de leurs revenus pour les mettre à disposition de la collectivité ? Le font-ils par

altruisme, par intérêt, par conformisme ou bien par peur de la sanction ? Les historiens ne peuvent se contenter de décrire l'évolution des taux de prélèvement fiscal sans s'interroger sur les modalités politiques, sociales et culturelles qui ont permis d'inscrire dans la pratique le consentement à l'impôt. La manière dont l'État s'est efforcé d'obtenir l'adhésion des citoyens au renforcement de ses prérogatives fiscales constitue un problème historique majeur.

Ces questions, relativement ignorées par les historiens, sont en revanche au cœur des réflexions des politistes et des économistes qui s'intéressent aux logiques de l'action collective (Olson, 1978). L'école du Public Choice, l'économie des choix rationnels et la théorie des jeux se sont interrogées sur les mécanismes de coopération qui peuvent expliquer l'action collective et sur les calculs que font les individus lorsqu'ils doivent décider s'ils se soumettent ou non aux obligations collectives (Buchanan et Tullock, 1965). Dans sa version radicale, le Public Choice dénie toute possibilité de consentement à l'impôt, dans la mesure où les individus n'ont pas d'intérêt immédiat à y participer et peuvent s'affranchir de leur devoir tout en profitant des infrastructures publiques (théorie du passager clandestin). Les politistes ont par la suite souligné l'inadéquation de ces théories avec les réalités empiriques. En effet, à en croire les économistes du choix rationnel, les comportements de fuite devant l'impôt devraient être beaucoup plus fréquents qu'ils ne le sont dans la pratique (Leroy, 2003). C'est en vue de complexifier l'analyse des conditions et des modalités du consentement à l'impôt que s'est développé un courant de recherche en sciences politiques dans les années quatre-vingts et quatre-vingt-dix, dans le sillage des travaux pionniers de Margaret Levi (Levi, 1988). Son principal apport a consisté à envisager la question du consentement à l'impôt dans une perspective institutionnaliste et dynamique. Refusant de céder à l'abstraction des modèles économiques ou au relativisme des théories culturalistes, les travaux de ces politistes (Steinmo, 1993 ; Rothstein, 1998) ont permis de dégager un modèle élargi d'interprétation des rapports des individus à l'impôt, tenant compte à la fois des intérêts, des valeurs, des croyances et des relations de confiance entre les membres d'une même collectivité

Dans la lignée de ces approches critiquant l'étroitesse des raisonnements purement économiques en termes de coûts/bénéfices, l'objet de cet article est de proposer une analyse du rôle de la confiance et de la négociation dans le consentement à l'impôt, à partir de l'étude des plaintes conservées dans les archives de l'ancien département de Seine-et-Oise. La confiance s'entend ici dans un double sens, à la fois vertical, lorsqu'il s'agit de désigner les relations entre les individus et l'institution fiscale, et horizontal, dans la mesure

où les relations de confiance entre les individus eux-mêmes exercent une influence sur le civisme fiscal (Braithwaite et Levi, 1998 ; Scholz et Lubell, 1998 ; Daunton, 2001). Il importe de s'interroger sur la manière dont l'institution essaie de surmonter la défiance dont elle est l'objet, en prenant au sérieux les plaintes et les réclamations qui lui sont adressées. La période retenue, des années 1860 à la première guerre mondiale, correspond à une phase d'enracinement du principe fiscal : dès le Second Empire, la contestation de l'impôt s'atténue et le spectre des révoltes fiscales qui avaient émaillé le premier XIXe siècle (Gossez, 1953 ; Tilly, 1986 ; Caron, 2002) recule, jusqu'à l'introduction de l'impôt sur le revenu en 1917. Le choix du département de Seine-et-Oise comme terrain d'étude s'explique à la fois pour des raisons heuristiques et pour des raisons d'opportunité archivistique. Sur le premier point, ce département offre l'avantage de ne pas être marqué par une tradition contestataire spécifique. C'est en effet à cette seule condition que l'on peut prêter attention aux mécanismes d'adhésion et de soumission des individus à l'obligation fiscale, sans être aveuglé par l'éclat des épisodes de révolte et d'insoumission. Le département de Seine-et-Oise présente de plus des traits composites qui permettent de sonder les voies du consentement à l'impôt dans des contextes variés : situé à proximité de Paris, ce département, dont le chef-lieu est Versailles, est à la fin du XIXe siècle un territoire très majoritairement rural, à l'exception de quelques villes importantes (Versailles, Mantes, Pontoise) et de zones de concentration ouvrière dans la région de Juvisy et de Corbeil. Sur le plan archivistique, les plaintes conservées dans la série P des archives départementales des Yvelines (ancienne Seine-et-Oise) permettent d'étudier les rapports de pouvoir, les conflits et les arrangements négociés qui tissent la trame quotidienne et concrète des relations entre les contribuables et l'institution fiscale.

Les plaintes contre les percepteurs : la dénonciation de l'institution

Le vote du budget par les députés et les sénateurs garantit le respect du droit des citoyens à consentir à l'impôt. Dans une démocratie représentative, les parlementaires débattent publiquement des critères de justice qui doivent fonder la légitimité du prélèvement fiscal. Cette délibération collective ne suffit pourtant pas à faire accepter immédiatement et universellement l'obligation fiscale. Entre le vote de l'impôt et sa collecte par les percepteurs, les contribuables disposent de plusieurs moyens pour faire entendre leur voix et

énoncer leur propre conception de ce qu'ils considèrent être un « impôt juste ». Une dimension importante du consentement se joue à l'occasion des négociations qui s'ouvrent entre les contribuables et l'administration, à la suite du dépôt de plaintes ou de réclamations auprès de l'autorité préfectorale.

Il est difficile de quantifier précisément le nombre de plaintes formulées par les contribuables contre les percepteurs ; néanmoins, il ne fait pas de doute, à la lecture des dossiers qui leur sont consacrés, que l'administration les prend au sérieux. Ces plaintes, fondées ou non, jouent une double fonction de *représentation* et de *régulation* de l'institution fiscale. Elles révèlent tout d'abord le regard et les jugements que portent les contribuables sur l'impôt et sur la manière de le collecter. Le plus souvent, les plaignants ne mettent pas en cause le principe de l'imposition, mais s'indignent des procédures et des moyens qu'emploient les percepteurs envers eux. L'administration fiscale prend donc connaissance, à travers ces documents qui sont comme un miroir déformant (ou grossissant) de son activité, de l'image qu'elle projette dans la société. Son souci est alors d'agir sur les représentations des contribuables en rappelant aux percepteurs les règles de bonne conduite qu'ils doivent respecter pour que le prélèvement de l'impôt ne soit pas ressenti comme un acte de coercition. Les plaintes ont aussi une fonction de régulation, dans le sens où leur examen permet à l'administration de corriger certains des dysfonctionnements qui risqueraient de provoquer la méfiance des contribuables vis-à-vis de l'institution (Rothstein, 1998, p. 139). En rappelant à quelles conditions ils sont prêts à consentir à l'impôt (Levi, 1991), les contribuables obligent l'administration à tenir compte de leurs observations et à s'interroger sur le bien-fondé de ses pratiques.

L'analyse du langage des plaintes révèle une série de lieux communs rhétoriques qu'utilisent les contribuables pour faire valoir leur cause. En s'inspirant des réflexions et des outils de la sociologie morale, on peut repérer trois figures (ou *topiques*, pour parler comme Luc Boltanski) privilégiées de la critique de l'institution (Boltanski, 1990 ; Linhardt, Moreau de Bellaing, 2005, p. 283-289). Une première topique repose sur la dénonciation du *manque de considération* dont font preuve les percepteurs vis-à-vis de leurs administrés. Les plaignants estiment que les agents de l'État oublient trop souvent de leur témoigner politesse et attention. Un contribuable précise ainsi que « ce n'est certes pas la valeur de ce qu'on me demande en plus de mes impôts qui me fait réclamer, mais c'est la manière dont on agit contre un contribuable toujours prêt à s'acquitter »[1]. Les plaignants sont prêts à reconnaître leur

1 ADSO, 1P303, plainte de M. Dulud, 22 mai 1861.

tort, mais ils excipent de leur bonne foi et regrettent d'être traités comme s'ils étaient de vulgaires fautifs. Ils demandent à l'administration de tenir compte de la singularité de leur cas personnel, sans les ranger d'office dans la catégorie des « mauvais payeurs ». Un ancien député s'indigne par exemple, en 1858, d'avoir reçu une lettre du percepteur lui demandant de s'acquitter de ses impôts sous peine de poursuites. Le style de la correspondance lui paraît anonyme et inapproprié pour une personne de son rang. Le préfet lui donne raison en constatant que « les percepteurs se servent de formules assez peu convenables, et sans distinction de personnes, pour notifier leurs réclamations »[2].

Une deuxième topique porte sur le sentiment d'*infériorisation* des contribuables. Comme le rappelle un candidat au surnumérariat dans sa copie en 1860, le percepteur doit veiller à « ne pas faire sentir aux paysans l'infériorité de leur position »[3]. Les comptables, recrutés sur examen, souvent dotés de ressources sociales et culturelles supérieures à celles de leurs administrés (Le Bihan, 2005) et investis d'un pouvoir de coercition sur eux, encourent le risque de se comporter en redresseurs de torts, se posant en juges de la conduite civique des individus. Les contribuables, blessés dans leur estime, peuvent alors être tentés de retourner l'infériorisation morale ou sociale dont ils se sentent les victimes contre les percepteurs. La plainte formulée par un soldat démobilisé en 1918 illustre ce processus. Alors qu'il se rendait à la perception pour toucher sa prime de démobilisation, ce contribuable s'est vu appliquer par le percepteur une retenue correspondant à des arriérés d'impôts non payés pendant la guerre. Atteint dans sa dignité, il s'emporte contre les fonctionnaires « embusqués » et estime n'avoir aucune leçon de civisme à recevoir, alors qu'il a lui-même versé l'impôt du sang[4]. Les interactions entre les contribuables et les percepteurs sont ainsi l'occasion d'excès de langage et d'insultes qui traduisent l'asymétrie de leurs relations. Le receveur particulier de Pontoise prend la défense des comptables sous ses ordres en regrettant qu'ils soient victimes de « dénonciations sans objet prenant leur origine dans les plus bas sentiments »[5].

Une dernière topique s'appuie sur la dénonciation de *l'acharnement fiscal* dont se rendraient coupables certains percepteurs. Les plaignants utili-

2 ADSO, 1P303, plainte de M. Maugy contre le percepteur de Franconville, 15 décembre 1858.
3 ADSO, 1P312, copie de composition écrite du candidat de la Gastine, examen d'aptitude de 1860.
4 ADSO, 1P303, lettre du percepteur de Méréville au préfet, 24 juillet 1919.
5 ADSO, 1P303, lettre du receveur particulier de Pontoise au sous-préfet de Pontoise, 21 janvier 1874.

sent des formulations très fortement stéréotypées qui renvoient à la représentation, abondamment reprise dans la presse et dans la caricature, du percepteur en tortionnaire, véritable inquisiteur n'ayant d'autre but que de saigner les contribuables. Le langage hyperbolique de ce genre de plaintes contribue en même temps à les discréditer. Le maire d'Asnières-sur-Oise n'hésite pas à accuser le percepteur de « rançonner » ses administrés et souligne le risque que de tels agissements pourraient faire peser sur la réputation de l'administration : « Si jusqu'ici l'on est parvenu pour le bon renom des agents à arrêter la publicité qui pourrait être faite autour de tels actes, il est un point où la patience échappera et le scandale, s'il se produit, retombera sur qui de droit. »[6] Les plaignants sont persuadés que les comptables exagèrent sciemment le montant des contributions pour satisfaire leur hiérarchie, qui les incite à faire preuve de « zèle ». La comtesse Léontine de Gramont, qui réclame contre le montant de sa contribution foncière, voit derrière ces injonctions de l'administration la raison des excès commis par les fonctionnaires subalternes : « Notez, messieurs, que ce contrôleur, plus ou moins zélé, plus ou moins excité par ses supérieurs, sera toujours porté à considérer comme un devoir, et comme un acte méritoire, de ne jamais diminuer et d'augmenter au contraire autant que possible les recettes du Trésor dans sa circonscription. »[7]

La justice fiscale à l'épreuve : réclamations et négociations

Les plaintes étudiées ci-dessus se rapportent aux relations de défiance des contribuables envers l'institution et ses agents. Une autre série de plaintes, de même que les réclamations adressées au préfet ou au ministre des Finances, concernent quant à elles le sentiment d'injustice ressenti par les plaignants vis-à-vis d'autres contribuables. Les relations de confiance qui sont en jeu ne sont plus verticales – entre les citoyens et l'institution – mais horizontales – entre les citoyens eux-mêmes. Au lieu de dénoncer l'iniquité de ses procédures ou les manquements de ses agents, les plaignants demandent à l'administration de constater et de réparer une injustice. La « justice fiscale », qui renvoie à des concepts philosophiques abstraits comme l'équité ou la proportionnalité (Berns, Dupont, Xifaras, 2006), est ainsi

6 ADSO, 1P303, plainte du maire d'Asnières sur Oise, 7 janvier 1897.
7 ADSO, 2P155, réclamation de la comtesse Léontine de Gramont, 22 août 1891.

mise à l'épreuve dans la pratique[8]. Les contribuables consentent à payer l'impôt à la condition que chacun assume sa part du « fardeau » collectif.

Le système d'impôts directs en vigueur jusqu'à la première guerre mondiale se prête particulièrement bien aux opérations de comparaison des sommes payées par chaque contribuable. Les « quatre vieilles » contributions, instituées au cours de la décennie qui suivit la Révolution française, reposent en effet sur le principe de la taxation d'après les « signes extérieurs de richesse ». La théorie qui prévaut depuis la fin du XVIIIe siècle jusqu'en 1914, et que les libéraux présentent comme la pierre angulaire de la justice fiscale, défend la supériorité morale et politique de la taxation des *choses* sur celles des *personnes*. Dans cette logique, l'administration n'a pas à connaître les revenus des individus pour déterminer le montant de leurs impôts. C'est au contraire en observant certains indices matériels (taille de l'habitation, valeur locative, nombre de portes et de fenêtres, emploi de domestiques…) qu'elle peut définir par approximation le train de vie des contribuables et se faire une vague idée de leurs ressources. L'autre grand principe de ce système fiscal, la proportionnalité, implique qu'à richesse égale, les contribuables doivent verser une même proportion de leurs revenus au Trésor public. Les contribuables qui contestent le montant de leur imposition ont par conséquent l'habitude de comparer leur mode de vie à celui de leurs concitoyens pour dénoncer l'injustice dont ils sont victimes. Un dénommé Dupuy proteste par exemple, en 1866, contre le montant de sa contribution foncière en citant nommément l'un de ses voisins qui, bien que jouissant d'une propriété plus importante que la sienne, paie moins d'impôts que lui[9].

Lorsque les sommes en jeu sont importantes, les réclamations déposées par les contribuables donnent lieu à des évaluations contradictoires, réalisées simultanément par un expert de l'administration et par un expert mandaté par le réclamant. Les deux experts se rendent dans des propriétés à peu près semblables, par leur taille et leur luxe, à celle dont l'imposition est contestée et tentent de calculer et de comparer, de manière tout à fait empirique, la valeur locative des deux habitations. Le choix même

8 La notion d'épreuve est empruntée à la sociologie des sciences et à la sociologie morale de Luc Boltanski et Laurent Thévenot. Dominique Linhardt et Cédric Moreau de Bellaing en proposent la définition suivante : « Par épreuve, nous entendons […] des moments ou des situations particulières dans lesquels apparaît une incertitude sur un actant et où, par conséquent, s'engage un processus d'enquête collective quant à la détermination d'une réalité qui peut donner lieu à des controverses et des disputes. Ces situations présentent l'avantage d'"expliciter" ce qui, en situation ordinaire, reste enfoui dans les routines. » (2005, p. 278)

9 ADSO, 2P132, lettre de M. Dupuy au préfet, 30 août 1866.

des « bases de comparaison » fait débat, car les réclamants proposent de mesurer leur contribution foncière par référence à des demeures nettement moins cossues que les leurs. Les rapports de l'expert de l'administration de Seine-et-Oise, conservés pour les réclamations des années 1880-1890, abondent en remarques et détails sur le luxe et le confort de l'habitation qu'il s'agit d'imposer, par opposition avec la vétusté et l'ancienneté des maisons avoisinantes, de ce fait moins taxées. Lors des expertises sont discutées et critiquées les catégories morales et juridiques qui servent de critères pour définir la justice fiscale. Les questions soulevées par ces dossiers portent par exemple sur le fait de savoir si un terrain de golf doit être imposé comme un pré ou comme un terrain d'agrément, ou si la serre d'une propriété appartenant à une riche famille parisienne a vocation à abriter des plantes ou à servir de lieu de repos. Dans les deux cas, la catégorisation fiscale repose sur une évaluation en partie subjective, par les fonctionnaires, du mode de vie et de l'aisance des contribuables.

Appelée à se prononcer sur de multiples réclamations, l'institution fiscale prend garde de ne pas donner l'impression de favoriser certains contribuables aux dépens d'autres, quand bien même les recours qui lui sont soumis seraient appuyés par les recommandations de personnalités éminentes. En 1872, le préfet de Seine-et-Oise insiste par exemple auprès du trésorier payeur général du département pour obtenir la clémence du fisc en faveur d'un contribuable dont la maison a presque été détruite lors de la guerre franco-prussienne. Inébranlable, le fonctionnaire des Finances préfère sauvegarder la réputation d'impartialité de l'administration plutôt que d'accéder à la requête du préfet :

> Les comptables du Trésor sont placés dans la pénible nécessité de poursuivre un grand nombre de contribuables peu favorisés de la fortune et qui ont éprouvé des pertes relativement aussi considérables que M. Jeang ; il serait d'un effet détestable sur l'esprit de la population d'accorder la faveur d'un sursis, précisément aux personnes qui jouissent aux yeux du public, d'une plus grande aisance et des avantages d'une position plus élevée[10].

Les agents de l'administration sont donc appelés, à tous les échelons hiérarchiques, à se référer à des conceptions de la justice fiscale non écrites dans la loi pour décider s'ils doivent ou non accepter les réclamations des contribuables. Les décisions naissent de la confrontation entre les avis des différents membres de l'administration. Le cas de l'expertise demandée en 1893 par Félix Dehaynin est à cet égard significatif. Propriétaire d'un château aux Mureaux,

10 ADSO, 2P132, lettre du Trésorier payeur général au préfet, 29 janvier 1872.

ce contribuable parisien conteste le montant de ses contributions foncière et personnelle-mobilière. Alors que le principe de la progressivité de l'impôt est théoriquement exclu du système fiscal avant 1914 (Delalande, 2007), l'expert de l'administration, maître Gallotti, y fait référence pour justifier ses calculs :

> Il ne nous paraît ni juste ni rationnel d'évaluer sur la même base la contribution mobilière d'un château et celle de petites maisons modestes infiniment moins confortables, et […] dans ce cas le principe de la proportionnalité arithmétique blesse l'équité et doit faire place au principe de la progression si l'on veut arriver à l'équivalence des charges entre les contribuables[11].

Le contrôleur des contributions directes refuse d'endosser la référence, subversive, à la progressivité, mais approuve l'expert dont l'« équité se trouve froissée quand il envisage la question au point de vue de l'égale répartition des charges entre les contribuables ». En revanche, le directeur des contributions directes, qui tranche le dossier, donne tort à l'expert et à son subordonné en estimant que les montants établis ne respectent pas la « justice distributive ». La détermination de l'« impôt juste » arrive au terme d'une confrontation entre les points de vue des contribuables et de l'administration, dans laquelle les arguments mobilisés sont aussi bien juridiques que moraux.

Ces expertises, que leur résultat soit favorable au contribuable ou qu'il le soit à l'administration, mettent à l'épreuve les critères de justice revendiqués par les différents acteurs sociaux et permettent *in fine* de produire un accord sur le montant acceptable de l'imposition. Même lorsque leur contestation est déclarée sans fondement, les contribuables ont au moins eu la possibilité de se défendre et de verbaliser leur incompréhension[12].

Petits arrangements avec les normes

En dépit de sa réputation d'intransigeance et de dureté, l'institution fiscale tient compte des habitudes et des plaintes des contribuables de peur de les « mécontenter ». L'application des lois fiscales suppose un ensemble d'écarts et d'arrangements avec la norme qui rendent possible le bon déroulement

11 ADSO, 2P155, rapport d'expertise de M. Gallotti au nom de l'administration, 15 mai 1893.

12 C'est ce qu'expose un réclamant dans la lettre qu'il rédige pour défendre sa cause : « Je dois commencer par rendre justice au talent déployé par M. l'inspecteur des contributions directes dans la défense des intérêts du Trésor qui lui sont confiés. Ses conclusions très habilement déduites et appuyées sur le rapport de l'expert de l'administration, et même sur le rapport de mon expert, me sembleraient presque suffisantes pour convaincre votre tribunal si, avant de prononcer votre décision, vous n'aviez pas adopté l'usage de *demander au réclamant s'il n'a rien à ajouter pour sa défense.* » ADSO, 2P155, observations présentées par M. d'Alencourt au conseil de préfecture, 15 mai 1893 (souligné par nous).

du prélèvement. Le consentement est ainsi obtenu au quotidien grâce à une certaine tolérance des fonctionnaires vis-à-vis de leurs administrés. Les percepteurs doivent se montrer à l'écoute des contribuables, se faire apprécier d'eux et manier avec habileté les ressources de pédagogie et d'adaptabilité que leur hiérarchie leur conseille d'utiliser. La souplesse de l'administration se mesure en premier lieu à la question du rythme intra-annuel des recouvrements. Tout au long du XIXe siècle, l'impôt est théoriquement exigible par douzièmes : les contribuables sont censés verser chaque mois au percepteur un montant équivalant au douzième de leur imposition annuelle. Ce système a pour avantage d'alimenter régulièrement les caisses de l'État, et pour inconvénient de multiplier les contacts, sources potentielles de conflictualité, entre les contribuables et les percepteurs. À la fin du XIXe siècle, les inconvénients du système excèdent largement ses avantages supposés, de telle sorte que l'administration a renoncé, dans la pratique, à exiger des contribuables le versement mensuel de leurs contributions. Jean Darcy, auteur d'un article de synthèse sur le recouvrement de l'impôt en 1895, note ainsi que « dans l'état actuel des choses, la marche des recouvrements dépend presque uniquement de la bonne volonté du public » (1895, p. 483).

La prudence de l'administration se manifeste aussi dans l'application des poursuites prévues par la loi pour contraindre les contribuables à verser l'impôt. Lorsque les contribuables n'ont pas effectué leur devoir aux dates requises, les percepteurs doivent légalement entamer des poursuites contre les retardataires. La procédure s'organise de manière graduée, depuis l'envoi d'un avertissement, de sommations sans frais puis avec frais, jusqu'au commandement, à la saisie et à la vente des biens des contribuables en retard de paiement. Dans la pratique, les percepteurs repoussent le plus longtemps possible l'ouverture des poursuites pour tenter de convaincre directement, parfois en tête à tête, les contribuables de payer. Le percepteur de Méréville explique par exemple, en 1864, qu'il se rend lui-même quatre fois par an au domicile des contribuables, ce qu'aucun texte ne l'oblige à faire[13]. Plus généralement, les comptables adressent des avis officieux à leurs administrés en dehors des procédures légales. Les contribuables sont attachés à ces pratiques, comme le révèlent les plaintes dénonçant le manque de tact de certains percepteurs qui déclenchent les poursuites sans avoir pris la peine de prévenir les contribuables concernés.

Si les impôts directs paraissent acceptés et entrés dans les mœurs au début du XXe siècle, c'est en grande partie parce que l'administration tient

13 ADSO, 1P303, lettre du percepteur Courson au receveur particulier d'Étampes, 22 juillet 1864.

compte des réclamations et des habitudes des contribuables. Le consentement est constamment renégocié, au travers d'épreuves qui permettent d'expliciter à quelles conditions les contribuables sont prêts à se soumettre à l'obligation fiscale. À la veille de la guerre de 1914, ce système est pourtant remis en cause. Confronté à des besoins financiers inédits en raison de l'extension de ses missions, l'État doit trouver le moyen d'augmenter considérablement ses ressources fiscales sans mettre en péril le consentement fragile qu'il est parvenu à enraciner au cours du XIXe siècle. C'est tout le dilemme posé aux républicains à l'occasion de la création de l'impôt sur le revenu.

La première guerre mondiale et la réforme de l'impôt sur le revenu ont profondément modifié les conditions du consentement à l'impôt. Avant 1914, le système fiscal hérité de la Révolution française était progressivement entré dans les mœurs. Les contributions directes, établies à partir d'indices extérieurs de richesse, évoluaient peu : leur montant restait stable au fil des années, et les contribuables, qui avaient appris à connaître les procédures de la collecte, savaient utiliser les marges de négociation que l'administration leur laissait. Cet enracinement du principe fiscal se fit cependant au détriment de l'ajustement du prélèvement aux nouvelles formes de richesse. À la fin du XIXe siècle, le principe de la répartition de l'impôt reposait encore sur les conceptions physiocratiques qui faisaient de la terre la principale source de revenus, alors que l'économie connaissait une première mondialisation marquée par l'intensification des flux financiers (Berger, 2003). Ce décalage donna naissance à des revendications en faveur d'une plus grande justice fiscale, dont l'introduction de l'impôt sur le revenu constituait la mesure la plus symbolique. Faute de pouvoir transformer les contributions directes dans le sens de l'équité et d'une meilleure efficacité, l'État était obligé de financer la croissance de ses dépenses par la taxation des biens de consommation et par l'augmentation des droits d'enregistrement. La contradiction entre la préservation du consentement à l'impôt et la recherche d'une répartition plus juste des charges fiscales ne cessa de se creuser jusqu'à l'avènement du premier conflit mondial en 1914.

Bibliographie

Barilari André, 2000, *Le consentement à l'impôt*, Paris, Presses de Sciences Po.

Berger Suzanne, 2003, *Notre première mondialisation. Leçons d'un échec oublié*, Paris, Le Seuil.

Berns Thomas, Dupont Jean-Claude K., Xifaras Mikhaïl éd., 2006, *Philosophie de l'impôt*, Bruxelles, Bruylant.

Boltanski Luc, 1990, *L'amour et la justice comme compétences. Trois essais de sociologie de l'action*, Paris, Métailié.

Braithwaite Valerie, Margaret Levi éd., 1998, *Trust and Governance*, New York, Russell Sage Foundation.

Buchanan James M., Tullock Gordon, 1965, *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press.

Caron Jean-Claude, 2002, *L'été rouge. Chronique de la révolte populaire en France (1841)*, Paris, Aubier.

Crouy-Chanel Emmanuel (de), 1999, *Le contribuable-citoyen. Histoire d'une représentation fiscale, 1750-1999*, thèse de droit public, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Darcy Jean, 1895, « Des recouvrements sur contributions directes et des poursuites », *Revue politique et parlementaire*, mars, p. 479-492.

Daunton Martin, 2001, *Trusting Leviathan. The Politics of Taxation in Britain, 1799-1914*, Cambridge, Cambridge University Press.

Delalande Nicolas, 2007, « Tax reform in early twentieth century France: the politics and techniques of redistribution », *British Tax Review*, n° 3, p. 280-292.

Gossez Rémy, 1953, « La résistance à l'impôt. Les quarante-cinq centimes », *Études. Bibliothèque de la Révolution de 1848*, t. XV, p. 89-132.

Le Bihan Jean, 2005, *Fonctionnaires intermédiaires au XIXe siècle. L'exemple de trois corps en Ille-et-Vilaine (« gradés » de préfecture, percepteurs, conducteurs des Ponts et chaussées)*, thèse de doctorat d'histoire, Université Rennes 2, 4 vol.

Leroy Marc, 2003, « Sociologie du contribuable et évitement de l'impôt », *Archives européennes de sociologie*, vol. 2, p. 213-244.

Levi Margaret, 1988, *Of Rule and Revenue*, Berkeley, University of California Press.

— 1991, « Are there limits to rationality ? », *Archives européennes de sociologie,* vol. 32, n° 1, p. 130-141.

— 1998, *Consent, Dissent and Patriotism*, New York, Cambridge University Press.

Linhardt Dominique, Moreau de Bellaing Cédric, 2005, « Légitime violence ? Enquêtes sur la réalité de l'État démocratique », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 2, p. 269-298.

Locke John, 1994, *Le second traité du gouvernement. Un essai sur l'origine véritable, l'étendue et la fin du Gouvernement Civil*, trad. et introd. de J.-F. Spitz et C. Lazzeri, Paris, PUF.

Olson Mancur, 1978, *Logique de l'action collective*, Paris, PUF.

Rothstein Bo, 1998, *Just Institutions Matter. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*, Cambridge, Cambridge University Press.

— 2005, *Social Traps and the Problem of Trust*, Cambridge, Cambridge University Press.

Scholz John, Lubell Mark, 1998, « Trust and taxpaying. Testing the heuristic approach to collective action », *American Journal of Political Science*, vol. 42, n° 2, p. 398-417.

Steinmo Sven, 1993, *Taxation and Democracy. Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State*, New Haven, Yale University Press.

Tilly Charles, 1986, *La France conteste*, Paris, Fayard.