« Tout était à faire » : mise en place du système fiscal révolutionnaire dans le département de l'Hérault

L'exemple des contributions foncières et mobilières, 1789-An XII

Mathieu Soula

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/ahrf/8293>
DOI : 10.4000/ahrf.8293
ISSN : 1952-403X

Éditeur :

Armand Colin, Société des études robespierristes

Édition imprimée

Date de publication : 1 mars 2007
Pagination : 139-144
ISSN : 0003-4436

Référence électronique

Mathieu Soula, « « Tout était à faire » : mise en place du système fiscal révolutionnaire dans le département de l'Hérault », *Annales historiques de la Révolution française* [En ligne], 347 | janvier-mars 2007, mis en ligne le 01 mars 2010, consulté le 24 avril 2022. URL : <http://journals.openedition.org/ahrf/8293> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ahrf.8293>

Ce document a été généré automatiquement le 24 avril 2022.

Tous droits réservés

« Tout était à faire » : mise en place du système fiscal révolutionnaire dans le département de l'Hérault

L'exemple des contributions foncières et mobilières, 1789-An XII¹

Mathieu Soula

- 1 Dans un article fondamental, François Hincker a ressenti « l'impression [...] d'une sorte de vide fiscal de plusieurs années entre l'époque de la Constituante, où s'éteignent les impôts de l'Ancien Régime et où s'élaborent les contributions nouvelles, et le temps de la dictature militaire où celles-ci commencent à fonctionner en un système qui demeurera inchangé jusqu'en 1914 ». Il a attribué son sentiment à « l'absence de recherches sur la pratique réelle » de la fiscalité. Précisément, cette étude se propose d'analyser la pratique de la fiscalité dans le département de l'Hérault durant les quinze années de la Révolution fiscale.
- 2 Les révolutionnaires entendaient confier aux administrations locales et aux municipalités la gestion des contributions. Afin de comprendre le fonctionnement du système fiscal révolutionnaire, il est apparu nécessaire de s'attacher à un département en particulier et de voir, au fur et à mesure de la Révolution, la manière dont il a reçu et appliqué les lois. Les causes des dysfonctionnements, les erreurs et les retards pouvaient, de la sorte, être analysés au plus près. Il s'agissait, comme l'a dit Lucien Febvre, « de pénétrer dans les fourrés, les ronciers de la finance publique et d'en [faire] le débroussaillage ». Déjà, dans les années 1930, Robert Schnerb avait étudié la mise en place des contributions foncières et mobilières dans le département du Puy-de-Dôme. Mais, depuis, aucune autre monographie locale n'avait été réalisée. Or, les travaux de première main sur le local sont nécessaires à toute tentative de synthèse. Ces dernières, nombreuses, s'accordent sur l'échec du système fiscal et sur les désordres financiers et administratifs de la Révolution. Seuls le Consulat et l'Empire sont vus comme le point de départ d'une remise en ordre de la fiscalité et de l'administration fiscale. La Révolution fiscale serait donc un intermède gâché et à oublier. La réalité est certainement plus nuancée : il paraît trop simple de fustiger

l'incompétence des législateurs et l'égoïsme des administrations locales et des communes pour analyser la fiscalité révolutionnaire. Cette étude se proposait de partir du bas, et non plus seulement du haut, de voir au jour le jour le travail des administrations locales pour comprendre, grâce à une approche interdisciplinaire, la réalité de la mise en place des contributions directes dans un département. La comparaison avec des monographies, qui de près ou de loin ont traité ce sujet, a permis de voir sous un nouveau jour l'œuvre fiscale de la Révolution dans son entier.

- 3 Le choix du département de l'Hérault comme cadre d'analyse résulta de l'intérêt qu'offrait l'étude de la fiscalité dans ce département. Il s'agissait d'un département fortement acquis aux idées de la Révolution, ce qui permettait d'exclure la mauvaise volonté comme principale explication des retards. En outre, jusqu'en l'an V, il a eu pour député Cambon fils, véritable ministre des Finances sous la Convention. Enfin, faisant partie de l'ancienne province de Languedoc, il possédait une avance sur les départements issus de provinces de taille personnelle, peu habitués à une fiscalité décentralisée, réelle et de répartition. Pourtant, du point de vue de l'efficacité administrative, l'Hérault ne comptait pas parmi les départements les plus en avance. Il se situa plutôt dans le ventre mou. Il se posait la question de savoir pourquoi le département de l'Hérault, qui réunissait toutes les conditions pour être un département pilote dans la mise en place de la fiscalité, ne fut en fait qu'un département ayant des résultats moyens. Y répondre pouvait, en filigrane, donner des pistes permettant d'émettre des hypothèses afin de constituer des éléments de compréhension de l'application de la fiscalité révolutionnaire dans les autres départements.
- 4 La fiscalité doit être comprise d'abord comme un fait politique et social, c'est-à-dire comme un fait complexe, pluriel. De cette pluralité découlent différentes approches et analyses : certaines privilégient les aspects administratifs, d'autres juridiques, d'autres économiques et sociaux, d'autres, enfin, politiques. Pour comprendre la fiscalité comme un tout, il convient, comme le souligne Michel Bouvier reprenant Gaston Jèze, d'aborder les finances publiques, et la fiscalité, d'un point de vue pluridisciplinaire en diversifiant les approches : juridique, politique, économique, administrative, prosopographique ou encore sociologique. En résumé, quatre grandes composantes de la fiscalité peuvent être dégagées : une politique, une sociologique, une économique et une technique. La relation entre les régimes politiques et l'impôt est profonde. En effet, l'impôt est un choix politique et en tant que tel il caractérise les rapports (de force ?) entre un État et ses membres. Le choix d'un impôt est la traduction d'un équilibre entre une société et ses individus : si au XVII^e siècle le roi absolu imposait, ce n'était qu'autant que ce que les Dépenses de l'État exigeaient ; en 1789, la prise en main du pouvoir politique par l'Assemblée constituante débouche sur le vote par cette dernière des impositions, qui, pour l'occasion et pour bien montrer qu'elles sont consenties par le peuple, prennent le nom de contributions. L'impôt est un marqueur fort de la société sur laquelle il pèse. Il est le témoin de l'intensité de la présence de l'État et symbolise la domination de tel ou tel groupe social. La composante économique est la plus évidente : elle est déterminante qu'il s'agisse de prendre parti sur le choix d'une matière imposable, sur le taux de l'imposition ou sur ses modalités de recouvrement. L'aspect technique, ou juridique, permet de suivre pas à pas la vie d'un impôt. Enfin, l'étude de l'environnement du système fiscal (idéologies fiscales, institutions, contextes économiques, politiques et sociaux) permet de le replacer dans le cadre dans lequel il

évolue pour l'appréhender dans son ensemble, sans toutefois omettre de marquer les zones d'ombre, les lacunes et les incertitudes.

- 5 Dans le même souci de rendre compte de la complexité de l'objet étudié, nous avons analysé les différentes interactions : entre le pouvoir central et les administrations, entre les contribuables et les administrations, entre le pouvoir central et les contribuables. Les rapports étudiés ont fait état des influences mutuelles qu'ont eu les différents acteurs entre eux. Il est apparu intéressant de voir comment ont été accueillies dans le département les lois fiscales votées par les assemblées et comment les administrations locales les ont appliquées. Mais, il fut tout aussi intéressant de se pencher sur les réactions du pouvoir central face à l'application des lois et l'attitude qu'il a adoptée face aux contribuables et aux administrations. De cette façon, il n'a pas seulement été question d'étudier le travail des administrations héraultaises, mais aussi de revenir, quand cela a été nécessaire, sur l'adoption des lois fiscales et l'attitude des assemblées et des gouvernements.
- 6 Les Archives nationales ont revêtu peu d'intérêt pour un sujet centré sur une monographie locale. Elles ont permis de compléter certaines lacunes des fonds conservés aux archives départementales. Par exemple, certains mémoires d'érudits locaux sur la fiscalité adressés à l'Assemblée constituante en 1789 sont conservés, de même que certaines lettres ou plaintes des administrateurs locaux au début de la Révolution. Il n'était pas question de revenir sur les débats parlementaires, sauf quand cela s'est avéré nécessaire : les papiers des assemblées nationales et des ministères n'ont pas fait l'objet d'un dépouillement systématique. De même, les synthèses de la fin du XIX^e siècle et du début du XX^e siècle les ont, dans une large mesure, déjà utilisés. Il n'était donc pas opportun de s'y attacher trop longuement. S'il a été indispensable de revenir sur certaines interprétations et analyses de la législation fiscale proposées par ces synthèses, l'étude des débats parlementaires retranscrits dans les *Archives parlementaires* ou dans le *Moniteur universel* s'est révélée fondamentale.
- 7 Les archives départementales et municipales ont constitué la principale source. Elles ont permis de retracer la réception et l'application des lois fiscales par les administrations et les contribuables héraultais. Ainsi, les registres des délibérations et des arrêtés ont permis de suivre pas à pas les décisions des administrations, l'application des lois et leurs interprétations. Les différentes correspondances ont constitué une aide précieuse pour analyser les problèmes soulevés par la mise en place du système fiscal révolutionnaire et pour comprendre les relations aussi bien horizontales que verticales entretenues par les administrations et les contribuables. Les comptes rendus et comptes décennaires des directoires ont apporté un éclairage original et synthétique sur la manière dont les lois fiscales ont été appliquées. De cette manière, les décisions des administrations, leurs rapports entre elles et leurs interprétations des lois fiscales ont pu être analysés, ce qui a permis de dégager une ambiance générale, une « humeur du temps » relative à la mise en place du système fiscal dans le département entre 1790 et l'an XII ; autrement dit, de construire le cadre dans lequel ont été assises, réparties et perçues les contributions.
- 8 Toutefois, nous avons rencontré des obstacles pour suivre de manière exhaustive le travail des administrations. L'analyse du recouvrement a rencontré le plus de difficultés : les lacunes des fonds conservés sont, en la matière, importantes et les Archives nationales n'ont pas permis de les compléter. Pour la période 1790-an III, seuls les recouvrements des receveurs des districts de Montpellier et de Béziers sont

conservés. Il n'a pas été possible de suivre intégralement le travail des receveurs des districts de Saint-Pons et Lodève, ni celui des percepteurs des communes. Ponctuellement, des documents épars ont pu apporter des éclairages sur certaines périodes. De même, pour la seconde époque, an IV-an XII, s'il n'a pas été possible de suivre de manière continue le travail de recouvrement des percepteurs et des receveurs particuliers et généraux, des documents épars et ponctuels ont apporté un précieux soutien.

- 9 Le système fiscal révolutionnaire fait l'objet de nombreux jugements sévères depuis près de deux siècles. Sous la Restauration, Gaudin estimait que la Révolution avait sacrifié l'expérience à de vaines abstractions ; plus tard, Marcel Marion raillait lui aussi son caractère théorique et plus récemment, Michel Bruguière considérait que ces réformes avaient été faites pour rien. Il est vrai qu'il est difficile de saisir une ligne directrice claire dans la multitude des réformes, des réajustements et des corrections. Sans cesse en question, constamment sous la pression de l'urgence et des nécessités, le système fiscal révolutionnaire fut adapté pour faire face à chaque situation. Il ne faut donc pas chercher une cohérence et une continuité là où il n'y eut que tâtonnements, avancées, retours en arrière et réajustements, en fait discontinuité.
- 10 Il ressort de l'analyse de la mise en place et du fonctionnement du système fiscal dans le département de l'Hérault que :
 - La Révolution fiscale n'a pas été un intermède gâché et à oublier. Elle a été le berceau de diverses expériences, elle n'a pas été une, mais multiple. Elle fut marquée par des ruptures, des avancées et des tâtonnements, suivant les contextes économiques, politiques et sociaux. Deux périodes se dégagent nettement : de 1789 à l'an III, les révolutionnaires tentent de concilier les attentes des contribuables exprimées dans les cahiers de doléances en établissant une fiscalité universelle, directe et de répartition ; de l'an III à l'an XII, face aux difficultés rencontrées dans l'application des lois fiscales, les différents gouvernements mettent en place petit à petit une véritable administration fiscale directement sous les ordres du ministre des Finances. Si au cours de la première période le législateur entend établir une fiscalité la plus idéale possible, par la suite il met davantage l'accent sur le rendement. Durant ces quinze années, les diverses expériences fiscales ont servi à Gaudin et à Napoléon pour mettre en place un nouveau système fiscal, et une véritable « armée » fiscale. L'exemple de l'Ancien Régime n'a pas été leur unique source d'inspiration.
 - Le Directoire a marqué une étape importante : en impulsant une nouvelle politique fiscale axée sur le rendement, il a inversé le sens de la Révolution fiscale. Il a remis en cause la seule vision politique du système fiscal au profit d'une conception économique : seuls les recouvrements étaient importants. Il réussit partiellement dans son entreprise, car, les résultats du département de l'Hérault en témoignent, les rentrées fiscales étaient de plus en plus rapides et les administrations locales sensiblement plus efficaces. Souvent dénigré par les historiens, le Directoire a pourtant été la période qui a directement inspiré les réformes du Consulat et de l'Empire. Le Directoire a été le premier à chercher à réformer les dysfonctionnements des administrations fiscales et du système fiscal. Introduisant ainsi les impôts indirects et créant l'ancêtre de la Direction des contributions directes, l'Agence des contributions directes. Son œuvre, restée inachevée en l'an VIII, a été poursuivie et renforcée dès le Consulat.
 - Grâce à l'analyse de la pratique fiscale dans le département et à celle des différentes interactions, il nous a été permis de revenir sur l'idée reçue selon laquelle l'échec de la Révolution fiscale a été le fait des négligences des administrateurs locaux et des égoïsmes

des contribuables. Le fonctionnement du système fiscal a été plus complexe. Il a été le fait de la réception des lois fiscales dans les départements, des attentes des contribuables, des réalisations des législateurs, des contextes économiques, politiques et sociaux. L'interaction et l'environnement ont joué des rôles majeurs dans l'application du système.

- C'est au niveau local qu'il faut chercher les tentatives les plus franches et les plus répétées pour concrétiser les idéaux fiscaux dégagés par les cahiers de doléances et ayant sous-tendu la Révolution fiscale en 1789 : l'établissement de la stricte proportionnalité et une charge fiscale amoindrie. Sans toutefois généraliser, il est permis de dire que, tout au moins dans ce département, les administrateurs locaux et les contribuables ont été vigilants à concilier les exigences des gouvernements et la poursuite de la mise en œuvre des idéaux fiscaux. En effet, devant donner satisfaction aux ministres mais aussi aux contribuables-citoyens (électeurs), les administrateurs n'ont cessé d'activer les recouvrements et de rechercher à améliorer le plus possible la répartition, d'abord pour atteindre l'égalité proportionnelle, ensuite pour légitimer leurs demandes de dégrèvements. L'analyse du travail des administrations héraultaises a permis, en outre, d'établir des données chiffrées précises sur la répartition et les recouvrements, et donc des éléments de comparaison avec les autres monographies ou synthèses sur la fiscalité révolutionnaire.

NOTES

1. Thèse de droit soutenue le 16 novembre 2004 devant l'université de Toulouse I. Le jury était composé de MM. Michel PERTUÉ (Oléans), François MONNIER (EPHE), Philippe NÉLIDOFF (Toulouse I), André CABANIS (Toulouse I), Jacques POUMARÈDE, directeur de recherches. La thèse est consultable en ligne sur le site de la bibliothèque universitaire « Archipel ».

AUTEUR

MATHIEU SOULA

mathieusoula@wanadoo.fr