



HAL
open science

Le rôle des fonctionnaires locaux dans l'ouverture du monde rural au XIXe siècle ?

Jean Le Bihan

► **To cite this version:**

Jean Le Bihan. Le rôle des fonctionnaires locaux dans l'ouverture du monde rural au XIXe siècle ? : L'exemple des percepteurs d'Ille-et-Vilaine. Elites et notables de l'Ouest XVIe-XXe siècle, Presses universitaires de Rennes, pp.263-275, 2003. halshs-00423677

HAL Id: halshs-00423677

<https://shs.hal.science/halshs-00423677>

Submitted on 15 Apr 2019

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.

Le rôle des fonctionnaires locaux dans l'ouverture du monde rural au XIX^e siècle L'exemple des percepteurs d'Ille-et-Vilaine

Jean LE BIHAN
ATER, CRHISCO-Université Rennes 2

Dans un ouvrage qui a fait date, l'historien américain Eugen Weber a voulu démontrer que les années 1870-1914 constituent un temps fort, sinon même décisif à ses yeux, de l'ouverture des campagnes françaises¹. Thèse certes critiquable au double motif qu'elle focalise l'attention sur les espaces les plus périphériques du territoire national et qu'elle tend à sous-évaluer implicitement les prémisses du processus en cause (qu'il faut situer, comme on sait, bien en amont), mais sans doute juste dans son principe². En sorte qu'on peut admettre, comme l'ont écrit les auteurs de *l'Histoire de la France rurale*, que le XIX^e siècle a vu le paysan français sortir de son isolement³. Contemporain de ce premier phénomène, s'en opère un second, tout aussi décisif : le renforcement du rôle de l'État. Désormais bien connue dans la longue durée, cette lente mutation socio-politique s'est traduite au XIX^e siècle par un « expansionnisme administratif »⁴ sans précédent, dont a résulté l'augmentation considérable du nombre des fonctionnaires.

1. Eugen WEBER, *La Fin des terroirs. La modernisation de la France rurale 1870-1914*, trad. française, Paris, Fayard, 1983 (titre original : *Peasants into Frenchmen. The modernisation of rural France 1870-1914*, 1976).

2. Voir, entre autres, le compte-rendu de Raymond HUARD, *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, tome 25, 1978, p. 348-352 ainsi que l'analyse de Stéphane AUDOIN-ROUZEAU et Jean-Jacques BECKER, *La France, la nation, la guerre : 1850-1920*, Paris, SEDES, 1995, p. 128.

3. Georges DUBY, Armand WALLON, (dir.), *Histoire de la France rurale*, tome 3 : *Apogée et crise de la civilisation paysanne de 1789 à 1914*, Paris, Seuil, 1976, p. 10.

4. François BURDEAU, *Histoire de l'administration française du XVIII^e au XX^e siècle*, Paris, Montchrestien, 1994, p. 128 et suivantes.

Le problème est donc d'identifier les rapports entre ces deux phénomènes, et plus précisément de mesurer la contribution du second au premier. Ainsi énoncée, la question n'est certes pas nouvelle, et il y a longtemps que l'on tient pour acquis le rôle clé joué dans l'ouverture des campagnes par le triptyque route-école-conscription. Mais comme souvent, il semble que ce consensus historiographique se paye par une tendance à la simplification qui conduit notamment à minorer le poids des résistances à l'ouverture. Aussi souhaitons-nous déplacer cette fois l'angle de vue habituel en fondant l'analyse, non pas sur la société rurale proprement dite, mais sur le fonctionnaire local, placé par statut en position d'interface entre l'État et le pays.

Pour ce faire, nous avons choisi ici l'exemple du percepteur, intéressant au double titre qu'il est l'une des principales figures de l'administration rurale au XIX^e siècle et que, paradoxalement, il n'a jamais été étudié⁵. À l'issue de nos dépouillements, circonscrits à l'Ille-et-Vilaine, il semble que les comptables du Trésor jouent un triple rôle de médiation sur les plans culturel, politique et administratif.

Des médiateurs culturels ?

Précisons cette première question : les percepteurs contribuent-ils, par leur mobilité, à ouvrir les campagnes à des cultures étrangères ? Sachant évidemment que, sous ce premier rapport, leur rôle n'est à aucun titre séparable de celui joué par l'ensemble des immigrants en milieu rural.

Pour tenter de mesurer le phénomène, nous avons provisoirement restreint l'analyse au seul arrondissement de Vitré. Le lieu de naissance a été identifié pour 101 des 107 comptables que nous y avons répertoriés entre 1825 et 1914⁶. Deux enseignements se dégagent d'emblée. En premier lieu, la part des percepteurs d'origine rurale s'accroît. En effet, en considérant comme urbaines les communes préfectures et sous-préfectures, on observe que parmi les percepteurs entrés en fonctions avant 1862, 49 % sont nés à la campagne contre 70 % chez leurs successeurs. En limitant le calcul aux seuls percepteurs nés en Ille-et-Vilaine, on peut encore affiner : parmi les ruraux de naissance, la part de ceux nés dans les petites communes (entendues ici comme n'étant pas chefs-lieux de canton) s'élève de 36 % à 47 % d'une cohorte à l'autre. Aussi peut-on admettre que, de ce premier point de vue, l'écart culturel entre la société rurale et ce corps de fonctionnaires tend à s'atténuer. Toutefois, un second enseignement vient aussitôt corriger ce résultat : la part des percepteurs d'origine étrangère s'accroît elle aussi. On peut le mesurer de deux manières. D'abord en étudiant le rapport natifs/non natifs à différentes échelles. Le document 1 est éloquent : si, parmi les

5. On trouvera toutefois quelques points de comparaison dans Jean-Paul JOURDAN, *Le Personnel de l'administration publique dans le sud-ouest aquitain de la fin de l'Ancien Régime aux années 1880*, thèse d'État, Université Paris IV, 2000, p. 278-280, 740-744 et Nicolas VERDIER, *Penser le territoire au XIX^e siècle. Le cas des aménagements de la Seine-Inférieure et de l'Eure*, thèse nouveau régime, EHESS, 1999, p. 180-195.

6. Trois sources principales ont permis de constituer cet échantillon : l'*Annuaire administratif du département d'Ille-et-Vilaine*, la correspondance relative à l'Administration du Trésor, Arch. dép. d'Ille-et-Vilaine 3 P 9 à 25 et les états de service des percepteurs, Centre des Archives économiques et financières, 3 Mi 155 à 157.

percepteurs recrutés avant 1825, 21 % sont nés dans une commune de leur future circonscription, 52 % dans l'arrondissement de Vitré et 89 % en Ille-et-Vilaine, en revanche aucun de ceux nommés après 1905 n'a vu le jour dans le département. La tendance à l'extranéité est du reste très précoce puisque Jacques Leroy, percepteur d'Argentré entre 1838 et 1852, est le dernier comptable public nommé dans la circonscription où il est né. Ce constat est renforcé par l'examen des origines géographiques. A l'échelle départementale, le document 2 montre ainsi que, d'une cohorte à l'autre, la répartition des lieux de naissance est devenue complètement indépendante de l'arrondissement d'exercice. Et à l'échelle nationale, la part de ceux nés dans le grand Ouest s'élève de 6 % à 40 %. Aussi faut-il conclure que, de ce second point de vue, l'écart culturel entre la société rurale et les percepteurs s'accroît cette fois, et même très fortement.

Pour expliquer cette évolution, il convient d'abord de tenir compte de cette mutation capitale que représente, sous la Monarchie de Juillet, l'appropriation du pouvoir de nomination des percepteurs par l'administration centrale. Depuis 1814 en effet, le Ministère choisissait les percepteurs au sein d'une liste de trois candidats présentée par le préfet⁷. Cette disposition qui, en pratique, faisait de ce dernier le véritable décideur en matière de recrutement, avait pour inconvénient d'encourager la perpétuation, plus ou moins camouflée, de nombreuses irrégularités héritées de l'Ancien Régime. C'est pourquoi l'administration centrale s'est attachée à réformer les procédures de nomination au cours des années 1830 : d'abord en décidant de nommer d'office après démission, puis en déposant largement le préfet de son droit de présentation⁸. Logiquement, la part des locaux au sein des percepteurs nouvellement recrutés va alors diminuer. Le second facteur tient aux particularités de l'avancement. Rappelons à ce sujet que la rémunération des percepteurs n'est pas fixe mais calculée proportionnellement aux remises de chaque perception, si bien que tout avancement se trouve subordonné à un changement de poste. Or, la progressive démocratisation du corps modifie peu à peu l'attitude des comptables en matière de promotion. En effet, beaucoup d'entre eux sont au départ des notables locaux qui ne souhaitent à aucun prix s'éloigner de leurs propriétés. La mutation, fût-elle avantageuse, les rebute alors souvent, à l'image d'Alexandre Labbé qui proteste auprès du préfet contre son déplacement de Tremblay à Louvigné-du-Désert : « Je fais violence à mes goûts et quitte à grands regrets une habitation et un entourage où je croyais devoir mourir »⁹. Mais la situation change naturellement à mesure que s'élargit le recrutement social des percepteurs et que, corrélativement, se développe une aspiration nouvelle à la promotion qui, à son tour, entraîne un essor de la mobilité. Soulignons pour finir un troisième facteur, plus marginal : la réaffectation d'urgence des

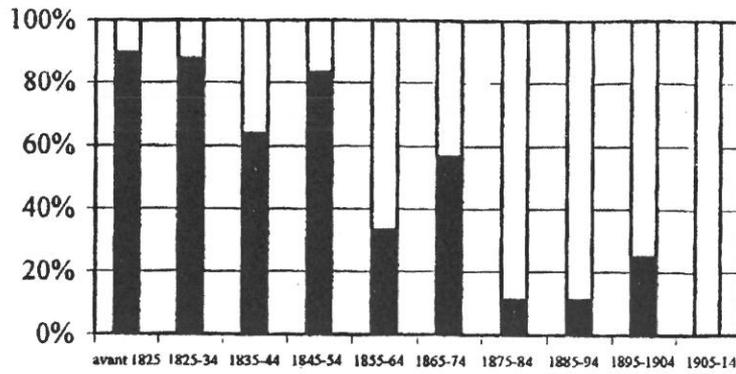
7. DURIEU, *Manuel des percepteurs et des receveurs municipaux des communes*, Paris, 1822, p. 287.

8. *Mémorial des percepteurs et des receveurs des communes...* tome 12, 1835, p. 161-162. Circulaire du 19 mars 1835. *Ibid.*, tome 16, 1839, p. 297-298. Ordonnance du 30 octobre 1839. Cette dernière limite le droit de présentation des préfets aux perceptions de dernière classe.

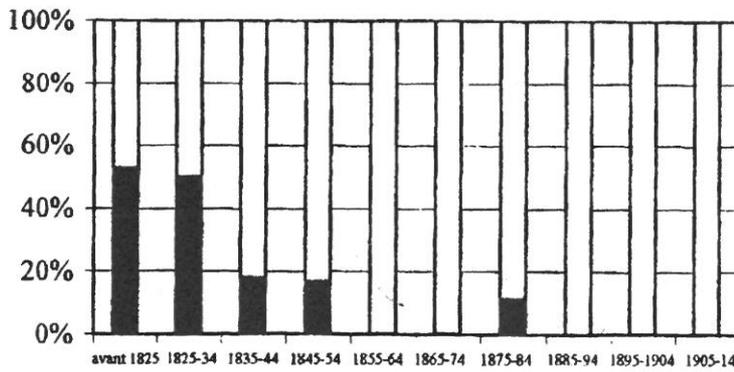
9. Arch. dép. d'Ille-et-Vilaine, 3 P 16, lettre du 15 avril 1841.

Document 1 – Étude du rapport natifs/non natifs parmi les percepteurs de l'arrondissement de Vitré (avant 1825-1914)

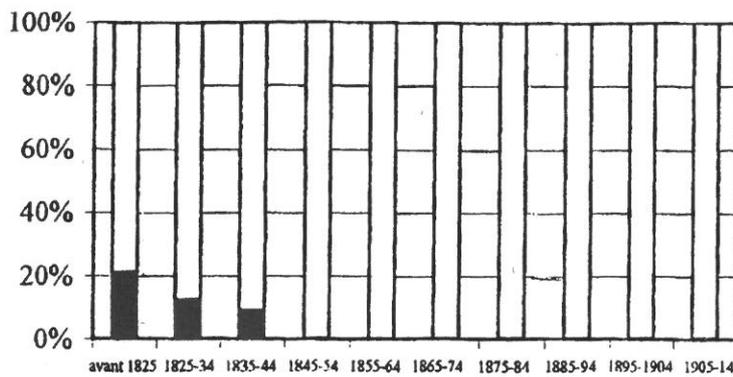
Les dates correspondent à l'entrée dans la carrière



A l'échelle de l'Ille-et-Vilaine



A l'échelle de l'arrondissement de Vitré

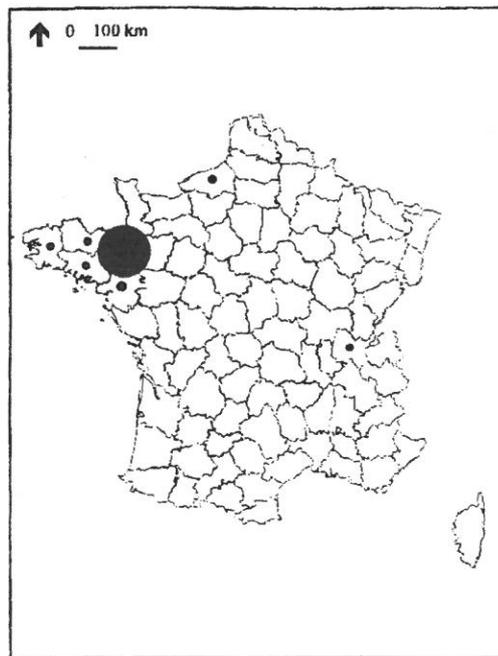
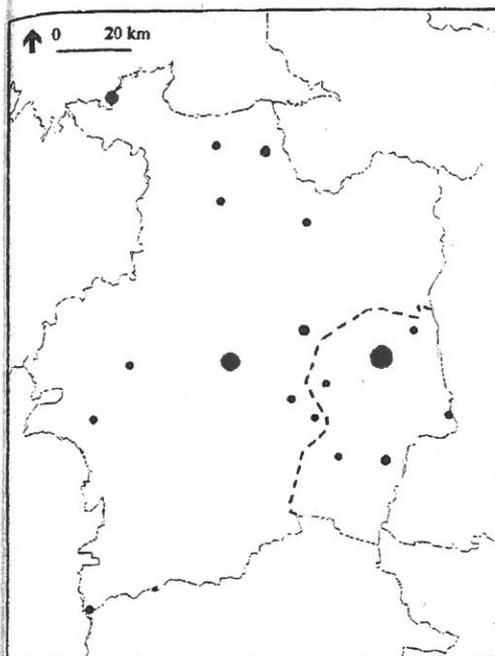


A l'échelle de la perception

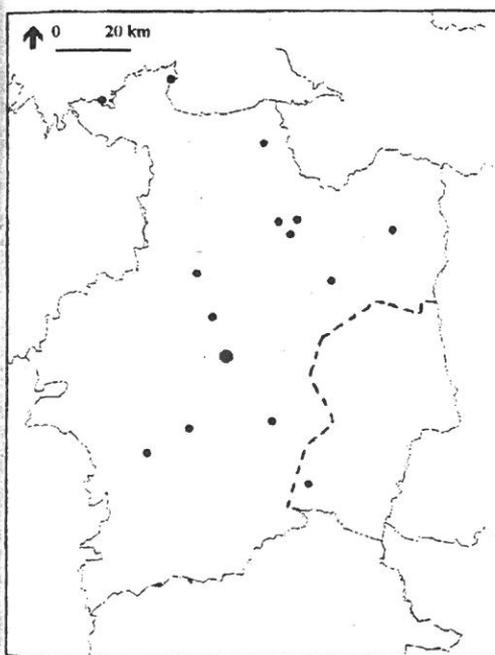
■ natifs □ non natifs

Document 2 – Les origines géographiques des percepteurs de l'arrondissement de Vitré (1825-1914)

1 Percepteurs recrutés avant 1862



2 Percepteurs recrutés après 1862



- 1 individu
- 2 individus
- 3 individus
- 4 individus
- 5 à 9 individus
- 11 individus
- 17 individus

- 37 individus
- limites de l'arrondissement de Vitré

percepteurs d'Alsace-Lorraine après 1871. A vrai dire, de tous les percepteurs de l'échantillon, seul François Gaillot, nommé en 1873 à Martigné-Ferchaud, se trouve dans ce cas.

Reste cependant à s'interroger sur la nature exacte des relations établies entre les percepteurs d'origine étrangère, en nombre croissant donc, et la société rurale. Car c'est bien de la réponse à cette question que dépend finalement l'appréciation concrète du rôle de médiateur culturel joué par ces fonctionnaires. Or de nombreux indices signalent que leur intégration dans la société locale demeure limitée. Si l'on examine d'abord le contenu de la rubrique « relations » qui apparaît en 1894 dans les feuilles signalétiques, deux principaux modèles de sociabilité se dégagent : soit le percepteur a des relations « en rapport avec sa situation » (entendons avec les notables et les fonctionnaires locaux) à l'image, en somme, du cercle du premier XIX^e siècle, soit - seconde configuration - le percepteur n'a précisément pas de relations sociales et « vit retiré », tel l'ancien trésorier colonial Jean Bonnal qui, devenu percepteur de Saint-Servan, est qualifié de « misanthrope » en 1908¹⁰. A ce premier indice s'en ajoute un second : la quantité impressionnante de demandes spontanées émanant des percepteurs ruraux en vue d'obtenir leur changement, le plus souvent par souci de scolariser leur enfants en ville. En filigrane, ces lettres donnent aussi à lire le dégoût qu'inspire à certains la vie rurale. Ainsi le percepteur de Plerguer Edouard Harrault se plaint-il en 1851 : « la résidence en est affreuse : habitué à vivre dans un monde civilisé, à fréquenter une bonne société, je suis réduit à la solitude la plus extrême »¹¹. Dans de telles conditions, on comprend aisément que les cas d'intégration à la société rurale soient rares. Les chiffres le confirment : sur 59 mariages répertoriés parmi les percepteurs de l'arrondissement de Vitré, seuls trois ont été contractés sur le lieu de travail, et parmi les 24 percepteurs à la fois nés hors du département et décédés après leur cessation de fonctions, quatre seulement sont restés sur place pour y finir leurs jours¹². Encore ne faut-il pas voir dans ces quelques cas de véritables contre-exemples dans la mesure où tout laisse à penser que l'intégration de ces fonctionnaires s'est opérée au sein d'un environnement social très restreint.

On le voit, ces réserves sont importantes : non qu'elles infirment la réalité du phénomène d'acculturation, c'est entendu, mais parce qu'elles permettent justement de l'apprécier à sa vraie mesure. Qu'en est-il à présent sur le plan politique ?

Des médiateurs politiques ?

Seconde question donc : les percepteurs contribuent-ils à ouvrir le monde rural à la vie politique nationale ? Sachant que leur action ne diffère guère, cette fois, de celle des autres fonctionnaires ruraux.

10. Arch. dép. d'Ille-et-Vilaine, 5 Z 21, Personnel administratif de l'arrondissement de Saint-Malo. Feuilles signalétiques des percepteurs.

11. Arch. dép. d'Ille-et-Vilaine, 3 P 19, lettre du 4 février 1851.

12. Ainsi Félix Beuscher : né en 1798 à Nantes, il arrive à Retiers à la fin de la Restauration comme géomètre du Cadastre, s'y marie, puis obtient la perception de Marcillé-Robert, qu'il administre entre 1842 et 1852. Il reste alors à Retiers où il meurt en 1874.

Commençons, là encore, par décrire le phénomène. A l'examen des divers indices recueillis, deux périodes se dégagent. Jusqu'au milieu du siècle, la hiérarchie administrative se révèle moins soucieuse de l'influence politique que pourraient exercer les percepteurs que de leur fidélité personnelle au régime en place. C'est particulièrement net en matière électorale : aucune trace de propagande politique dans nos sources. Tout au plus Auguste Forest, en poste à Izé puis à Pleine-Fougères, déclare-t-il s'être distingué « dans les luttes électorales depuis 1830 »¹³. Ainsi, ce qui prime alors aux yeux des autorités politico-administratives, c'est que le percepteur soit lui-même un bon électeur, sa loyauté n'étant au fond que la contrepartie du patronage auquel il doit souvent sa carrière. Cette lettre de Leblanc, en poste à Saint-Domineuc, le révèle clairement : « J'ai voté une seule fois, et cela en témoignage de reconnaissance pour le député qui, je crois, m'avait fait avoir cette perception »¹⁴. La situation change cependant dès l'Empire autoritaire¹⁵. Très vite en effet, le nouveau régime se montre très attentif au concours politique que sont susceptibles de lui prêter les percepteurs. On voit ainsi le préfet Féart prendre une décision hautement significative en 1858 : le poste de Pleurtuit étant vacant, il fait établir pour la première fois un classement des percepteurs « par ordre de mérite au point de vue politique »¹⁶. Les rapports des sous-préfets, consultés pour l'occasion, sont eux aussi très instructifs en ceci que leur extrême diversité trahit à coup sûr la nouveauté d'une telle procédure. C'est celui de Fougères, Jules Thil, qui se montre le plus précis dans sa réponse : « Je fonde ce classement sur la triple base des opinions, du concours que chaque titulaire prête ou est porté à fournir au gouvernement de l'Empereur, sur les services qu'ils rendent à l'administration non financière »¹⁷. Par la suite, les marques de soutien actif au régime en place - impérial puis républicain - ne vont cesser de se multiplier de la part des fonctionnaires du Trésor, en particulier lors des élections. Témoin, vers 1880, cette appréciation de l'action politique du percepteur de Bédée Prosper Boitteux : « Son dévouement à la bonne cause est très sincère et se manifeste d'une façon très habile dans les communes de sa perception où

13. Arch. dép. d'Ille-et-Vilaine, 3 P 18, lettre du 24 octobre 1846.

14. Arch. dép. d'Ille-et-Vilaine, 3 P 13, lettre du 3 septembre 1830. Quelques jours plus tard, un propriétaire de Bagger-Pican, Joseph Juhel, écrit de son côté que sa « manière invariable de voter aux élections [l'] a toujours placé dans la nécessité de renoncer à aucune demande d'emploi ; que des puissants [lui] ont fait l'offre de [lui] en faire avoir un, s'[il voulait] voter différemment » (*Ibid.*, Lettre du 12 septembre 1830). On pourrait multiplier les exemples.

15. Sans doute trouve-t-on quelques indices préfigurant ce retournement d'attitude dès les années 1840, en particulier sous la plume des fonctionnaires préfectoraux qui commencent à tirer argument du défaut d'influence des percepteurs pour condamner leur tendance abusive à la non résidence. Témoin cette lettre du préfet Henry : « ...aujourd'hui qu'on multiplie les permissions de résider dans les villes chefs-lieux d'arrondissement, on a [...] des hommes qui ne pourront et ne peuvent fournir aucun renseignement utile à l'administration ni la seconder en aucune chose », Arch. dép. d'Ille-et-Vilaine, 3 P 17, lettre du 26 juillet 1842. Ernest du Margat, alors simple sous-chef de bureau mais néanmoins éminence grise de la préfecture, joua probablement un rôle décisif dans l'amorce de ce changement.

16. Arch. dép. d'Ille-et-Vilaine, 3 P 20, lettre non datée.

17. *Ibid.*, lettre du 13 novembre 1858.

il a su acquérir (...) une véritable influence »¹⁸. Mais certains fonctionnaires font davantage encore. Car, au zèle manifesté dans l'exercice de leur profession, plusieurs d'entre eux ajoutent un véritable militantisme personnel. C'est ce que révèle en particulier la participation croissante des percepteurs aux diverses associations locales dont l'action relaie, plus ou moins explicitement, la politique gouvernementale : ainsi dans le domaine agricole¹⁹, mais aussi et surtout dans le domaine sportif dont on sait toute l'importance sous la République²⁰. Au total, une indéniable convergence d'indices donc, qui suggère qu'en devenant, en même temps d'ailleurs que leurs collègues des autres administrations, des propagandistes de la cause gouvernementale, les agents du Trésor participent activement à l'acculturation politique des campagnes.

La première raison de cette évolution, d'ordre politique, ne fait aucun doute : elle tient à l'instauration du suffrage universel en 1848. On sait en effet qu'en faisant du peuple la source exclusive de la légitimité politique, le passage brutal à la démocratie a constitué les campagnes en enjeu électoral permanent. De là une progressive « transformation des agents de l'État en agents du gouvernement »²¹ visant *in fine* à l'absolue soumission idéologique des fonctionnaires au régime. La circulaire de Léon Say, datée du 28 juin 1879, le montre très bien en ceci qu'elle condamne non seulement l'hostilité, ce qui va de soi, mais aussi la neutralité politique des agents du Trésor²². La seconde raison, d'ordre administratif, découle de la première : elle tient au perfectionnement des méthodes du contrôle politico-administratif exercé sur les fonctionnaires. En marge des traditionnelles inspections administratives incombant au Ministère des Finances, le Ministère de l'Intérieur entreprend en effet de mettre sur pied un autre dispositif de surveillance, politique celui-là, dont l'effet est de subordonner plus étroitement que jamais l'avancement des percepteurs à leur obéissance politique²³. Cette note confidentielle

18. Arch. dép. d'Ille-et-Vilaine, 2 Z 37, Personnel administratif de l'arrondissement de Montfort. Tableau de renseignements non daté.

19. Sur ce point, voir l'étude de Yann LAGADEC dans ce même volume.

20. Dans l'arrondissement de Vitré, le meilleur exemple est celui du percepteur d'Argentré-du-Plessis Henri Maillard. Né en 1862 dans la Seine, cet ancien commis des Postes arrive en Ille-et-Vilaine en 1901. Véritable fonctionnaire de combat, il déploie une formidable énergie pour fonder à Argentré-du-Plessis une société de tir locale baptisée *Le Ralliement d'Argentré* avant de prendre en charge la présidence de *L'Amicale sportive vitréenne* à la veille de la guerre, Arch. dép. d'Ille-et-Vilaine, 6 Z 32, 34, Associations de l'arrondissement de Vitré.

21. Jean-Pierre MACHELON, *La République contre les libertés ?*, Paris, Presses de la FNSP, 1976, p. 329.

22. *Mémorial des percepteurs et des receveurs des communes* tome 56, 1879, p. 338-339.

23. En raison même de sa nature confidentielle, la notation politique est difficile à étudier. On en trouve des traces dans deux types de sources : les fonds de certaines sous-préfectures (Montfort et Saint-Malo) ainsi que dans du vrac (en cours de classement) provenant sans doute de la préfecture. Au terme d'un inventaire aussi méticuleux que possible, il semble possible d'accorder à Jean-Pierre MACHELON que le contrôle politique s'est accentué, et sans doute généralisé, sous la République combattante (*op. cit.*, p. 339-343). A condition toutefois d'admettre deux correctifs : tout indique en premier lieu que la mise en place du dispositif remonte au tout début des années 1880 par suite, peut-être, de la circulaire ministérielle du 25 octobre 1881 (Arch. dép. d'Ille-et-Vilaine. Vrac de la série P) et qu'antérieurement encore, ont existé des initiatives isolées émanant de certains fonctionnaires préfectoraux. Si l'on en croit le témoignage d'un de ses anciens collaborateurs, le secrétaire général de la préfecture d'Ille-et-

adressée par le préfet au sous-préfet de Montfort ne laisse aucun doute à ce sujet : « Je crois à peine utile de vous rappeler que les notes politiques constituant un élément de décision en matière d'avancement (...) il importe que les informations (...) soient recueillies avec soin et contrôlées personnellement par vous »²⁴.

Encore faut-il s'interroger sur les obstacles auxquels se heurte inévitablement ce projet d'embrigadement idéologique. Selon nos sources, il en est de deux sortes. Se pose en premier lieu la difficile question de la sincérité de l'obéissance à laquelle se trouvent astreints les fonctionnaires. Si l'on en croit un rapport daté de 1881, seuls 45 % des percepteurs des arrondissements de Rennes et de Vitré seraient des républicains actifs, les autres ayant un comportement qualifié généralement de « réservé »²⁵. À y regarder de plus près, ces derniers sont en fait des conservateurs prudemment inactifs, à l'image du percepteur de Saint-M'Hervé, Jules Herviault, dont le sous-préfet écrit qu'« il n'est pas républicain mais [qu'] il garde une attitude neutre dans la crainte d'être mis à la retraite »²⁶. De telles résistances ne laissent évidemment pas d'irriter l'administration supérieure, comme en témoigne ce violent accès de colère du sous-préfet de Vitré : « par leur réserve et leur attention à ne jamais s'occuper de politique, [les percepteurs] semblent être beaucoup plus les auxiliaires de toutes les réactions que les serviteurs payés du gouvernement républicain »²⁷. Le second obstacle tient aux multiples oppositions que rencontrent les percepteurs auprès des populations et des autorités locales conservatrices. À preuve cette cabale fomentée contre le percepteur Jean Ducuing. Dans une délibération adressée en 1894 au receveur particulier, le Conseil municipal de Balazé décide de protester contre une supposée négligence du comptable. Sommé de s'expliquer, Ducuing convainc pourtant sans mal sa hiérarchie que la plainte a été montée de toutes pièces par le très réactionnaire vicair du lieu, qui est aussi le secrétaire de mairie²⁸. C'est au tour du maire de Balazé, soudain embarrassé, de rendre alors des comptes. Après trois mois d'enquête interne, l'affaire se clôt enfin au bénéfice du percepteur. Le sous-préfet peut conclure : « En résumé, rien à retenir d'accusations d'une demi-douzaine de réactionnaires qui, n'ayant pas grand chose à faire à la campagne, se croient obligés d'employer leur temps à prendre des délibérations plus ou moins idiotes que nous avons le tort de prendre trop souvent au sérieux »²⁹. Sans doute Ducuing n'appartient-il pas à la catégorie des fonctionnaires de combat, loin s'en

Vilaine, Eugène Pontallié, aurait ainsi possédé un fichier complet concernant les agissements politiques des fonctionnaires du département depuis 1870, sinon même depuis le Second Empire (voir sur ce point Jean LE BIHAN, « Le « bon fonctionnaire » au XIX^e siècle : une étude de cas », *Atala*, 3, 2000, p. 101-102).

24. Arch. dép. d'Ille-et-Vilaine, 2 Z 37, Personnel administratif de l'arrondissement de Montfort, lettre du 8 avril 1908.

25. Arch. dép. d'Ille-et-Vilaine, Vrac de la série P. Renseignements professionnels et politiques.

26. *Ibid.*, note du 7 décembre 1882.

27. *Ibid.*, dossier Barjon, lettre du 3 avril 1895.

28. Arch. dép. d'Ille-et-Vilaine, 3 P 23, lettre du 4 juillet 1894.

29. *Ibid.*, lettre du 2 août 1894.

faut³⁰. Mais il n'est pas jusqu'aux plus combatifs d'entre eux qui n'aient dû subir les attaques, plus ou moins directes, des conservateurs de leur circonscription³¹.

On constate donc que, sur le plan politique aussi, l'action médiatrice du percepteur rencontre localement des limites. Qu'en est-il enfin sur le plan administratif ?

Des médiateurs administratifs ?

Cette ultime question, celle de l'acculturation du monde rural à la fiscalité publique, est à la fois la plus stimulante et la plus délicate : stimulante parce qu'elle n'a jamais retenu jusqu'ici l'attention des historiens de l'administration ; délicate parce que, contrairement aux deux précédentes, elle impose de saisir l'action des agents du Trésor dans sa spécificité technique. Aussi bien nous contenterons-nous d'indiquer ci-après quelques pistes de réflexion aux seules fins de baliser un champ de recherche encore tout à explorer.

D'emblée se pose la question de l'efficacité administrative, que l'on peut envisager sous deux rapports. L'histoire de la relation au contribuable, tout d'abord, se révèle très difficile à décrypter. Sans doute l'administration centrale y a-t-elle constamment porté une grande attention, comme l'indique, dans les feuilles signalétiques, la présence d'une rubrique spéciale dès 1839³². Mais si l'on excepte les périodes de crise, au cours desquelles son autorité se trouve fragilisée³³, l'État n'a semble-t-il jamais fourni de règles précises concernant la méthode du recouvrement. Ce qui explique que la définition - toujours implicite - du

30. L'année suivante, le sous-préfet de Vitré le décrit en effet dans ces termes : « [Il] est un de ces fonctionnaires ternes et incolores, s'acquittant à peu près régulièrement de ses fonctions, mais dont rien dans l'activité professionnelle, l'attitude politique et l'aide qu'il pourrait apporter au gouvernement républicain, ne justifie actuellement un avancement de classe ». (*Ibid.*, Lettre du 29 mai 1895).

31. Même chez le très zélé Henri Maillard, déjà cité, pointe en effet comme un découragement lorsqu'il évoque les difficultés rencontrées par *Le Ralliement d'Argentré* : « Outre ces difficultés financières, elle en rencontre beaucoup d'autres par suite d'une obstruction et d'un esprit d'opposition locale, ne cessant de la combattre à outrance, allant jusqu'à des démarches faites par des membres du clergé auprès des familles, des patrons, des jeunes gens pour les exhorter à quitter cette société purement patriotique, mais trop jalouse », Arch. dép. d'Ille-et-Vilaine, 6 Z 32, Associations de l'arrondissement de Vitré. Rapport de 1911.

32. Cette rubrique est intitulée « Relations de service avec le receveur des finances, les autorités locales et les contribuables », *Mémorial des percepteurs et des receveurs des communes...* tome 22, 1845, p. 101. Elle est en outre subdivisée plus explicitement à partir de 1894.

33. Très révélatrice à cet égard est l'évolution des positions du Ministère au cours de l'année 1848. Aux premières heures de la République, une circulaire stipule prudemment que les percepteurs « doivent faire preuve de la plus grande urbanité dans leurs relations journalières avec les contribuables, être constamment prêts à recevoir les réclamations et à donner personnellement toutes les explications propres à les satisfaire », (*Mémorial des percepteurs et des receveurs des communes...* tome 25, 1848, p. 15, circulaire du 5 mars 1848) mais sitôt l'ordre rétabli, une autre vient énergiquement corriger le tir : « le moment est venu où les receveurs des finances et les percepteurs vont avoir à donner une nouvelle impulsion au recouvrement des termes arriérés de l'impôt direct ordinaire et extraordinaire. [...] tout nouveau refus, à peu d'exceptions près, ne pourrait plus être attribué qu'à un mauvais vouloir », *ibid.*, p. 137, circulaire du 11 septembre 1848.

bon percepteur n'a guère varié au cours du siècle : celui qui sait éviter les arriérés sans recourir aux poursuites. Point de pédagogie fiscale donc, à la réserve de quelques rares indices³⁴. Très différente apparaît, sur ce plan, l'autre relation privilégiée du percepteur : celle qui l'unit quotidiennement au maire, ou plutôt aux maires de sa circonscription. En effet, de nombreux indices établissent que, par suite de l'incompétence technique des élus ruraux ainsi que de la complexité croissante de la comptabilité communale, les percepteurs ont joué un grand rôle, pourtant méconnu, de formation administrative auprès des maires des petites communes. C'est le cas de François Lemercier, dont on loue en 1843 l'« empressement à aider les maires de sa perception »³⁵, et de bien d'autres encore si l'on en croit cette lettre du préfet Caffarelli : « [Les percepteurs] dirigent les maires dans les opérations si compliquées de l'administration communale, ils les éclairent par leurs conseils officieux ; ils font pour eux ce que ceux-ci sont dans l'impossibilité absolue de faire attendu leur extrême ignorance »³⁶. On comprend que, dans de telles conditions, certains percepteurs en soient venus à exercer un véritable pouvoir de décision occulte au sein de l'administration locale³⁷. Au final, leur rôle de médiateur administratif est donc bien avéré par les sources, du moins ponctuellement.

Pour l'expliquer, il faut ici prendre en compte le processus de professionnalisation qui transforme peu à peu l'activité des percepteurs à partir de la Restauration, et plus encore de la Monarchie de Juillet, selon trois modalités principales³⁸. L'État a d'abord cherché à éliminer les nombreuses pratiques susceptibles de nuire à la lisibilité de l'action publique. Le recours aux prête-noms est ainsi combattu dès la Restauration³⁹, de même que le système des avances aux contribuables qui « de débiteurs de l'État (...) deviennent débiteurs personnels des

34. Ainsi la curieuse harangue de Gabriel Théolière au prône paroissial d'Izé (Arch. dép. d'Ille-et-Vilaine, 3 P 9. Lettre du 2 janvier 1816) ou bien encore, au hasard d'une circulaire relative au travail des mutations, cette très discrète expression d'une volonté d'éducation fiscale : « Il n'est pas non plus sans avantage que les percepteurs aient des occasions nouvelles d'étendre leurs relations avec les contribuables, de leur offrir toutes facilités de temps et de lieu pour les changements qu'ils ont intérêt à faire effectuer dans les rôles, de les éclairer dans leurs droits et ceux du Trésor, de les guider dans leurs réclamations et leurs démarches... », *Mémorial des percepteurs et des receveurs des communes...* tome 30, 1853, p. 178, circulaire du 5 août 1853.

35. Arch. dép. d'Ille-et-Vilaine, 3 P 17, rapport non daté.

36. Arch. dép. d'Ille-et-Vilaine, 3 P 1, lettre du 17 août 1850.

37. C'est ce que laisse supposer, entre autres, cette phrase du préfet Boby de la Chapelle : « Dans ce pays en effet, où la plupart des maires des communes rurales ont à peine reçu les premières notions de l'instruction primaire, une grande partie des travaux des administrations municipales est faite par les percepteurs », Arch. dép. d'Ille-et-Vilaine, 3 P 15, lettre du 11 mai 1837.

38. De ce point de vue, nos dépouillements confirment parfaitement la chronologie établie par Françoise DREYFUS pour l'administration publique en général, Françoise DREYFUS, *L'Invention de la bureaucratie. Servir l'État en France, Grande-Bretagne et aux États-Unis (XVIII^e-XX^e siècle)*, Paris, La Découverte, 2000.

39. En 1818, 3 % des perceptions d'Ille-et-Vilaine se trouvent encore dans ce cas d'infraction, avec l'entière approbation de la préfecture bien sûr. Le scénario est toujours le même : après le décès prématuré du percepteur, sa veuve continue à gérer au nom d'un proche parent qui lui laisse l'intégralité des revenus, Arch. dép. d'Ille-et-Vilaine, 3 P 10, État des percepteurs du 5 octobre 1818.

percepteurs »⁴⁰ ; et si la question du local ne reçoit pas de solution générale, les voix s'élèvent cependant de plus en plus fortes pour dénoncer l'installation du bureau de tournée au cabaret⁴¹. Puis, l'État s'est préoccupé d'obtenir des comptables une meilleure assiduité en réglementant sévèrement tournées et résidences. Enfin, il a tenté d'améliorer la compétence technique des percepteurs. Un surnumérariat voit ainsi le jour en 1839, dont l'accès est successivement soumis à un examen départemental sous le Second Empire, puis national à la fin du siècle⁴². Sans doute au bout du compte l'État fiscal en tire-t-il un surcroît de visibilité, de crédibilité et *in fine* d'efficacité et, probablement, a-t-il ainsi contribué à l'inculcation d'un certain « civisme fiscal »⁴³.

Pour autant, il faut une nouvelle fois nuancer l'analyse. Remarquons d'abord que l'institution du surnumérariat n'a pas éliminé les candidatures exceptionnelles qui voient entrer dans la profession militaires ou protégés de tout poil, souvent dépourvus de formation. Que l'on songe à cet itinéraire caractéristique, celui de Louis Brugeilles : né en Corrèze, ce fils de notable embrasse d'abord la profession d'avocat, avant d'être élu député en 1885. Quatre ans plus tard, il retourne au barreau mais quitte de nouveau son emploi en 1891, cette fois pour administrer la très lucrative perception de La Guerche-de-Bretagne. Il y meurt en 1893⁴⁴. Un tel système, qui fait des perceptions les plus avantageuses de véritables sinécures, perdure pendant tout le XIX^e siècle, non sans susciter, il est vrai, les vaines protestations de nombreuses commissions parlementaires. Celle de 1885 déclare ainsi sans détour : « C'est l'arbitraire, c'est l'injustice »⁴⁵. Il convient en outre d'observer que, si les comportements de contestation fiscale se raréfient en raison, notamment, de la progressive pacification de la société française⁴⁶, en revanche l'histoire des relations entre percepteurs et maires ruraux ne

40. *Mémorial des percepteurs et des receveurs des communes...* tome 1, 1824, p. 152. Instruction ministérielle du 9 février 1824.

41. Celle du député Lemire en particulier, qui condamne énergiquement cette pratique pour trois raisons : elle impose au contribuable des frais supplémentaires de boisson, elle l'humilie publiquement en cas de difficulté de paiement et enfin, par le fait même que le choix d'une auberge n'est jamais neutre, elle exerce sur lui une pression à caractère politique, *Journal des percepteurs...* tome 43, 1898, p. 133-136. Discussion du budget à la Chambre des députés.

42. *Mémorial des percepteurs et des receveurs des communes...* tome 16, 1839, p. 297. Ordonnance du 31 octobre 1839. *Ibid.*, tome 34, 1857, p. 289. Circulaire du 24 novembre 1857. *Journal des percepteurs...* tome 39, 1894, p. 198. Décret du 14 avril 1894.

43. L'expression est de Jean-Paul JOURDAN, *op. cit.*, p. 280.

44. Arch. dép. de la Corrèze, 3 M 182-183, Élections législatives. Centre des Arch. économiques et financières, 3 Mi 155, Fiche Brugeilles. Jean JOLLY, (dir.), *Dictionnaire des parlementaires français (1889-1940)*, Paris, PUF, 1962, tome 2, p. 786. Michel PREVOST, Jean-Charles ROMAN D'AMAT, *Dictionnaire de biographie française*, Paris, Librairie Letouzey et Ané, 1956, tome 7, p. 478.

45. *Mémorial des percepteurs et des receveurs des communes...* tome 62, 1885, p. 21. Rapport du député Lelièvre.

46. La correspondance des percepteurs exprime un sentiment diffus d'insécurité jusqu'au début des années 1830. Dans les faits, sont avérés plusieurs cas d'agression ainsi qu'un meurtre, celui du percepteur de Saint-Étienne-en-Coglès en 1816, Arch. dép. d'Ille-et-Vilaine, 3 P 9, lettre du 11 mars 1816. L'écrasement de la petite chouannerie, au cours de laquelle Isnel Berthois, en poste à Izé, déclare ne plus sortir que « fusil sur l'épaule », marque le reflux définitif de cette crainte, Arch. dép. d'Ille-et-Vilaine, 3 P 14, lettre du 12 décembre 1832.

cesse jamais d'être conflictuelle. Et il n'est pas rare, nos sources l'indiquent, que le rapport de forces tourne à l'avantage de l'élu, obligeant sa hiérarchie à muter d'autorité le comptable coupable de faiblesse ⁴⁷.

Globalement, l'action d'acculturation à la fiscalité menée par les percepteurs n'est certainement pas dépourvue d'efficacité. Mais il n'est pas moins patent, comme on le voit, que celle-ci varie considérablement sous l'effet de multiples circonstances locales.

*

Au terme de cette brève analyse, on ne peut contester que les fonctionnaires locaux - ici les percepteurs - ont contribué, de multiples façons, à l'ouverture des campagnes de l'Ouest, particulièrement après 1850. Mais en regard de l'historiographie traditionnelle, l'essentiel est sans doute ailleurs. Car en déplaçant la réflexion, d'ordinaire envisagée soit du point de vue de l'État central, soit de celui de la société locale, sur le fonctionnaire lui-même, le processus d'ouverture se révèle finalement plus complexe que prévu. Nous espérons l'avoir montré, le mérite principal de ce parti-pris méthodologique est certainement de mettre en lumière les nombreuses résistances, souvent insoupçonnées, qui limitent localement la portée de l'acculturation, que celle-ci soit culturelle, politique ou administrative. Mais la question n'est pas épuisée pour autant. Pour aller plus loin, sans doute faudra-t-il songer à affiner encore nos outils d'analyse, et cela en vue de restituer, au raz du sol en quelque sorte, la dynamique quotidienne des contacts entre fonctionnaires et société locale (modalités concrètes, lieux, rythmes etc.). Voie étroite et délicate sans doute, mais seule de nature à jeter les bases d'une anthropologie bien comprise de l'acculturation administrative des campagnes de l'Ouest au XIX^e siècle ⁴⁸.

47. Voici par exemple ce qu'écrit le sous-préfet de Montfort du percepteur de Romillé Michel Geneslay : « Je le verrai avec plaisir quitter Romillé. Il est dans cette commune complètement sous l'influence du Maire, homme d'un caractère difficile, qui sert très bien l'administration dans certaines circonstances, et dans d'autres crée des embarras. Dans ce dernier cas, M. Geneslay, *n'ose pas* se séparer du Maire », Arch. dép. d'Ille-et-Vilaine, 3 P 20, lettre du 24 septembre 1854.

48. Dans cette perspective, il serait nécessaire de faire une place privilégiée aux récits autobiographiques tel celui, en cours d'exploitation, d'Adolphe Orain qui décrit en détail la sociabilité des fonctionnaires de Bain sous la Monarchie de Juillet, Arch. dép. d'Ille-et-Vilaine, 105 J 3, Fonds Adolphe Orain. *Mes souvenirs*, manuscrit inédit, s.d.