



HAL
open science

Le timbre des affiches. Comment une politique fiscale redéfinit les frontières de l'Etat

Frédéric Graber

► **To cite this version:**

Frédéric Graber. Le timbre des affiches. Comment une politique fiscale redéfinit les frontières de l'Etat. Le Mouvement social, 2022, N° 278 (1), pp.55-72. 10.3917/lms1.278.0055 . halshs-03821319

HAL Id: halshs-03821319

<https://shs.hal.science/halshs-03821319>

Submitted on 19 Oct 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.

Frédéric GRABER
(CNRS, Centre Marc Bloch, Berlin)

Le timbre des affiches.

Comment une politique fiscale redéfinit les frontières de l'État

in

Le Mouvement Social, n°278(1), 2022, pp. 55-72

(Version postprint)

Résumé

A partir de l'an VI, les affiches des particuliers sont soumises à un timbrage fiscal dont sont dispensées les affiches des autorités – déjà distinguées de celles des particuliers, depuis 1791, par des lieux d'affichage réservés et l'usage exclusif de la couleur blanche. Mais l'opposition entre « autorité publique » et particuliers se complexifie dès l'Empire, à mesure que l'administration centrale, principalement le ministère des Finances, étend l'obligation du timbre à un nombre croissant d'actes des autorités, qui sont de ce fait assimilés à ceux des particuliers. Au cours de l'élaboration d'une mesure fiscale relativement mineure, la taxation des affiches, l'administration centrale est amenée au XIX^e siècle à discuter un certain nombre de catégories de l'action publique et à redéfinir les limites de l'État. Examiner la couleur et le timbre des affiches permet donc d'envisager une histoire des rapports entre État central et collectivités locales.

Par le décret du 10-18 mai 1791, qui définit les affiches « des lois et des actes de l'autorité publique » en leur réservant des espaces protégés sur les murs des villes, les constituants ont souhaité distinguer clairement aux yeux du public les affiches officielles de celles des particuliers – principalement pour priver les affiches émanant des clubs ou sections de toute forme d'autorité publique¹. Dans la même logique, les constituants ont adopté le 22 juillet 1791 une mesure permettant d'identifier ces affiches au premier coup d'œil : seules les affiches des « actes émanés de l'autorité publique » peuvent être imprimées sur papier blanc, les particuliers devant désormais utiliser des papiers de couleur². Cette distinction se double à partir de l'an VI d'une obligation fiscale, puisque les affiches « autres que celles émanées d'autorité publique » sont désormais soumises à un droit de timbre spécifique³. Ce timbre spécial des affiches est exclusivement fiscal

¹ C'est le premier des décrets dits Le Chapelier. Voir Frédéric Graber, *Une histoire de l'affichage administratif au XIX^e siècle*, Habilitation à diriger les recherches, SciencesPo, Paris, 2020, p. 113-118.

² « Décret relatif à la couleur du papier des actes émanés de l'autorité publique, et de ceux des particuliers », 22 juillet 1791 (loi du 28 juillet), *Collection Bandonin*, t. 16, p. 270.

³ « Loi relative aux fonds nécessaires pour les dépenses générales, ordinaires et extraordinaires de l'an VI », 9 vendémiaire an VI, *Bulletin des lois*, n°148, p. 7-32, en particulier l'art. 56 du titre III qui étend la formalité du timbre aux journaux, feuilles périodiques et affiches.

et ne doit pas être confondu avec le timbre dit *de dimension*, exigible pour les pièces des procédures judiciaires et plus généralement pour toutes les écritures qui peuvent être produites en justice⁴.

La règle, qui s'impose pour l'ensemble du XIX^e siècle, semble donc tracer une frontière simple, opposant une « blancheur administrative » et une publicité colorée et timbrée⁵. À y regarder de plus près, toutefois, cette frontière de la couleur et du timbre apparaît plus dynamique : l'opposition entre autorité publique et particuliers se complexifie progressivement, à mesure que l'administration centrale, principalement le ministère des Finances, étend l'obligation du timbre à un nombre croissant d'actes des autorités, qui sont de ce fait assimilés à ceux des particuliers.

La couleur et le timbre des affiches invitent donc à une discussion sur la nature des autorités publiques, qui n'agiraient pas toujours dans l'intérêt général et pour l'exécution des lois, mais seraient également amenées à se comporter comme de simples particuliers, défendant leurs intérêts, ou à agir dans l'intérêt de particuliers requérants. Au cours de l'élaboration progressive d'une mesure fiscale relativement mineure, la taxation des affiches, l'administration centrale est amenée au XIX^e siècle à discuter un certain nombre de catégories de l'action publique – intérêt général, délégation, acte d'administration – et à redéfinir les limites de l'État. Examiner la couleur et le timbre des affiches permet donc d'envisager une histoire des rapports entre État central et collectivités locales. L'article se penche successivement sur le cas des affiches communales, qui sont visées par l'administration centrale à partir des années 1820, puis sur celui des affiches départementales, visées à partir des années 1830, avant d'examiner une évolution caractéristique de la seconde moitié du XIX^e siècle, lorsque le financement par l'État devient le principal signe permettant de distinguer l'intérêt général de l'intérêt particulier. Cette étude s'appuie sur un vaste corpus d'affiches, principalement issues de grandes collections numérisées⁶, ainsi que sur des dépouillements effectués dans une vingtaine d'archives municipales et départementales dans le cadre d'un projet plus général sur l'histoire de l'affichage administratif⁷.

L'intérêt communal est un intérêt particulier comme un autre

La catégorie révolutionnaire d'« autorité publique » devient problématique dès l'Empire et doit progressivement être retraduite. Dans un premier temps, sous l'Empire, le ministère des Finances s'intéresse aux affiches judiciaires. Un certain nombre de procédures supposent un affichage légal, par exemple pour les adoptions, les séparations de biens, les divorces, les ventes ou licitations judiciaires ou les faillites, affiches pour lesquelles le ministère des Finances impose progressivement le timbre – non pas seulement le timbre de dimension pour les exemplaires légalement obligatoires, mais aussi le timbre spécial des affiches pour les exemplaires supplémentaires – sous prétexte que ces actes sont réalisés à la requête de particuliers⁸. À partir de l'Empire, le ministère introduit par conséquent deux distinctions au sein des autorités publiques, selon que l'acte concerne l'intérêt public ou l'intérêt d'un particulier, et selon que l'acte est produit directement ou indirectement par une autorité. Ces distinctions, élaborées pour les

⁴ « Décret relatif au timbre », 7 février 1791 (loi du 11 février), *Collection Bandonin*, t. 11, p. 146-156. « Loi sur le timbre », 13 brumaire an VII, *Bulletin des lois*, n°237, p. 1-16, art. 1.

⁵ Ernest Maindron, *Les affiches illustrées, 1886-1895*, Paris, Boudet, 1896, p. 2.

⁶ Collections d'affiches des archives municipales de Lyon, Saint-Denis, Angers, Orléans et de la bibliothèque Méjanes d'Aix en Provence.

⁷ Archives municipales d'Annecy, Blois, Bourges, Chartres, La Rochelle, Le Mans, Limoges, Nancy, Orléans et Rouen. Archives départementales des Hautes-Alpes, Charente-Maritime, Cher, Eure-et-Loir, Loir-et-Cher, Sarthe, Haute-Savoie, Paris, Seine-Maritime, Vienne, Haute-Vienne ainsi que les archives de la préfecture de police de Paris. Voir Graber, *Une histoire de l'affichage administratif au XIX^e siècle*, *op. cit.*

⁸ Dans ce cas la question de la couleur et celle du timbre ne se superpose pas tout à fait, puisque le ministère souhaite surtout imposer le papier timbré des pièces de procédures judiciaires, blanc par définition. Graber, *Une histoire de l'affichage administratif au XIX^e siècle*, *op. cit.*, p. 180-186.

actes judiciaires, n'ont cependant pas été transposées immédiatement aux actes des administrations, des maires et des préfets, alors même que certains d'entre eux sont produits à la requête des particuliers. C'est le cas, par exemple, pour les autorisations préalables, qu'il s'agisse des enquêtes préalables à la construction d'un établissement classé ou des enquêtes pour l'établissement d'un nouveau moulin⁹. Les affiches produites pour ces enquêtes demeurent blanches et sans timbres jusqu'à la fin du siècle. Si la question de la couleur de ces affiches a été posée à plusieurs reprises, l'administration des finances a tranché contre la perception d'un droit sur ce genre de documents¹⁰. La demande d'autorisation émane bien d'un particulier, mais c'est l'administration elle-même qui procède à ces enquêtes – lesquelles visent d'ailleurs à établir l'utilité publique du projet – qui ont donc été considérées comme des actes de l'autorité publique¹¹. Pour d'autres actes, pourtant très similaires, il y a manifestement eu davantage d'hésitations, comme pour les procédures de concession de mines¹² : alors que les affiches de ces enquêtes minières restent blanches jusqu'à la fin des années 1850, on voit apparaître à partir des années 1860, dans certains départements, des affiches timbrées et de couleur (voir figure 1), avant qu'à la fin du siècle le ministère des Finances décide finalement de les en exempter¹³.

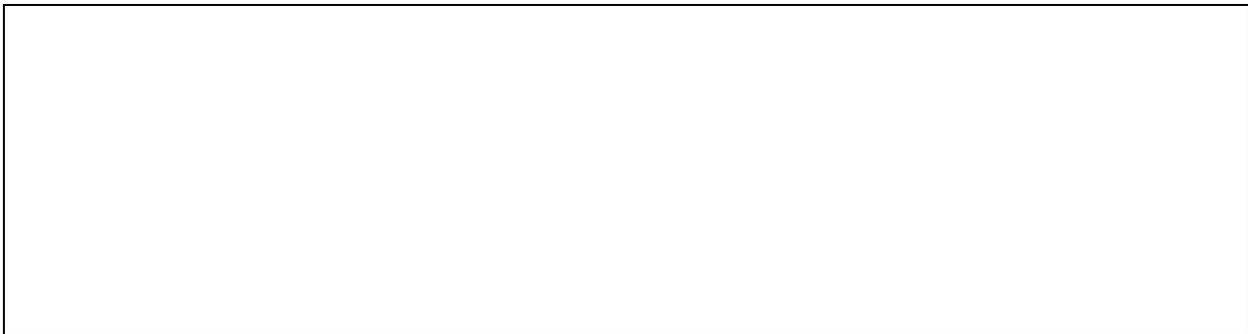


Figure 1.

Préfecture de Haute-Savoie, *Décret concédant à Joseph Ravalier et Jean-Claude Mayet les mines de bitume et d'asphalte sur les communes de Frangy, Chessenaaz, Vanzy et Designy*, 9 juillet 1868, Annecy, Robert, 1868, 44 × 31 cm, Archives départementales de Haute-Savoie (désormais AD74), 7S – 11.

Dans les années 1860-70, dans certains départements, comme la Haute-Savoie, non seulement les enquêtes pour les concessions minières sont souvent affichées en couleur, mais aussi les décrets qui finalement les autorisent. Pour ce genre d'affiches, tirées à 80 exemplaires, le timbrage à 10 centimes représente un surcoût de 50%. Voir, par exemple, *Facture de l'imprimeur Aimé Perrissin pour la préfecture de Haute-Savoie*, février 1872 (AD74, 7S – 11) : l'impression des placards coûte 19 francs, les 80 timbres 9,60 francs. La préfecture demande, par ailleurs, aux imprimeurs de choisir des couleurs différentes lorsque plusieurs affiches pour des affaires distinctes sont produites simultanément.

La question de la couleur et du timbre s'est en fait beaucoup moins portée sur les rapports entre l'administration et les particuliers, que sur la nature de l'action des administrations elles-mêmes. À partir de la Restauration, le ministère des Finances vise principalement les affiches des administrations communales et départementales. Le 24 novembre 1826, le ministre des Finances

⁹ Sur les enquêtes publiques, voir Frédéric Graber, « Enquêtes publiques, 1820-1830. Définir l'utilité publique pour justifier le sacrifice dans un monde de projets », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n°63(3), 2016, p. 31-63.

¹⁰ Solutions adoptées par le ministre des Finances, 11 novembre 1869, 17 novembre 1888, 8 janvier 1898, cité dans M. Garnier, *Répertoire général et raisonné de l'enregistrement*, Paris, Répertoire général, 1914, t. 1, p. 325.

¹¹ Les municipalités ont pourtant parfois considéré les affiches d'enquêtes comme des affiches particulières, ce qui ressort en particulier du traitement spécial qui leur est réservé dans les contrats de concession de l'affichage communal, ces affiches étant souvent exclues de l'obligation faites au concessionnaire d'apposer gratuitement les affiches des autorités. Voir par exemple Ville d'Amiens, *Affichage. Adjudication. Cahier des charges, 1904-1909*, Amiens, Imprimerie du progrès de la Somme, 1903, art. 10 : « Les affiches livrées par la Mairie et répondant à un intérêt particulier telles qu'enquêtes *de commodo et incommodo* et adjudications seront payées par les intéressés. »

¹² Cette hésitation s'explique en partie par la proximité des procédures de concessions avec celles des marchés publics, pour lesquelles le timbre s'impose.

¹³ Solutions adoptées par le ministre des Finances, 30 mars et 6 juillet 1898, dans Garnier, *Répertoire général...*, *op. cit.*, p. 325.

décide d'exiger le timbre et la couleur pour toute une série d'affiches émanant des communes : il conviendrait de distinguer entre les « actes faits pour l'administration générale, l'exécution des lois et l'intérêt de l'État » et ceux que les communes feraient « dans leur intérêt propre et pour l'administration de leurs biens et affaires »¹⁴. Les municipalités ne seraient plus des autorités publiques quand elles agiraient dans l'intérêt de la commune : elles se comporteraient alors comme de simples particuliers, dans la gestion de leurs biens et services. Toutes les affiches apposées dans l'intérêt des communes, en particulier les adjudications pour ventes, locations et achats, devraient désormais être sur papier de couleur et revêtues du timbre spécial.

L'idée de distinguer deux types d'actes municipaux est, en 1826, à la fois banale et incongrue. Formellement, c'est une simple traduction de la législation sur les municipalités, qui depuis le décret du 14 décembre 1789, a conféré à celles-ci deux fonctions différentes : d'un côté, un « pouvoir municipal » qui recouvre la gestion des biens, des revenus et des ressources, la direction des travaux, l'administration des établissements publics et la police municipale (propreté, salubrité, tranquillité) et, de l'autre, la délégation de fonctions « d'administration générale de l'État », qui recouvrent la répartition et le versement des contributions, ainsi que des fonctions de surveillance et d'inspection¹⁵. L'idée d'autonomie locale qui est potentiellement présente dans la notion de « pouvoir municipal », doublée de l'idée d'une délégation de la puissance publique au niveau local, ne résiste pas à la lutte contre le fédéralisme puis à la réorganisation napoléonienne. Cette dernière reconstitue formellement à partir de l'an VIII¹⁶ la double fonction des maires – administration de l'État et gestion des services, biens et ressources de la commune – mais l'orientation autoritaire du régime et ses besoins financiers grandissants pour la guerre imposent progressivement une centralisation – nom principalement péjoratif que l'on donne à ce mouvement à partir de la Restauration – qui a deux facettes indissociables : d'une part, la tutelle administrative, qui place le maire sous l'autorité d'une hiérarchie, du sous-préfet au ministre, qui contrôle, corrige et oriente ses actes, quelle qu'en soit la nature ; d'autre part, la captation du patrimoine et des ressources locales, qui sont en partie confisqués – c'est le cas en particulier avec la caisse d'amortissement à laquelle les communes doivent céder en 1813 une partie de leurs biens¹⁷ – ou aspirés dans le budget de l'État – c'est le cas des centimes additionnels, perçus par l'État en supplément des impôts directs, théoriquement au profit des communes et départements. À la fin de l'Empire, l'idée qu'une commune gère ses biens et ses ressources selon ses intérêts propres est une fiction, non seulement parce que son autonomie d'action est limitée, mais aussi parce que l'État la prive d'une partie de ses ressources¹⁸.

La réorganisation administrative devient donc logiquement un des sujets les plus brûlants de la Restauration. Tous les partis d'opposition appellent à la décentralisation, à l'autonomie locale et à l'indépendance financière, pour les abandonner ensuite quand ils arrivent au pouvoir, renforçant même l'ouvrage de l'Empire en matière de tutelle – en le systématisant, par exemple, avec la création en 1819 d'une Direction générale de l'administration départementale et communale au ministère de l'Intérieur – et en prolongeant les logiques de captation des ressources fiscales¹⁹.

¹⁴ *Lettre du ministre des Finances au préfet de la Sarthe*, 31 octobre 1835, reproduisant les termes de cette décision ministérielle, Archives départementales de la Sarthe (désormais AD72), 3Q – 3.

¹⁵ Art. 49-51 du « Décret portant constitution des municipalités », 14 décembre 1789, *Collection Baudouin*, t. 1, p. 196-209.

¹⁶ « Loi concernant la division du territoire de la République et l'administration », 28 pluviôse an VIII, *Bulletin des lois*, n°17, 1800, p. 1-8.

¹⁷ Voir « Loi concernant les finances », 20 mars 1813, *Bulletin des lois*, n°489, p. 493-497, titre I : « De l'aliénation de quelques parties des biens des communes. »

¹⁸ Charles-Hypolythe Pouthas, « Les projets de réformes administratives sous la Restauration », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, t. 1, n°5, 1927, p. 321-367.

¹⁹ Rudolf von Thadden, *La centralisation contestée. L'administration napoléonienne, enjeu politique de la Restauration (1814-1830)*, Paris, Actes Sud, 1989 [1972].

Quand en 1826, le ministre des Finances (et chef du gouvernement), Villèle, décide de taxer les affiches des municipalités, il sait pertinemment que l'intérêt communal qu'il brandit pour justifier cette mesure ne peut que très difficilement être séparé des intérêts de l'État. Il a lui-même directement contribué à la perpétuation de cette intrication d'intérêts, puisqu'après avoir réclamé davantage d'autonomie locale tant qu'il était dans l'opposition, il a résisté, une fois chef du gouvernement, aux pressions des libéraux et de son propre camp, pour maintenir l'organisation administrative existante, à laquelle il ne voyait plus d'alternative avantageuse²⁰. Mais brandir l'intérêt communal comme justification au timbre, n'est pas seulement un geste opportuniste, voire un peu cynique, de la part d'un ministre soucieux de remplir les caisses de l'État en inventant à tout prix de nouvelles ressources. En effet, en 1826, l'intérêt communal existe bien : il existe parce que les débats ininterrompus à propos de la décentralisation en ont fait un objet central de la Restauration, sous une forme plutôt rhétorique, mais il existe aussi, d'une manière plus concrète, par la revendication, l'impatience et l'action des autorités locales. Malgré la tutelle, la Restauration voit émerger, surtout dans les grandes villes du royaume, des municipalités très actives, qui prennent l'initiative de projets d'infrastructures et de services de plus en plus nombreux, non seulement pour se construire une stature de gouvernement local au sein des élites communales, mais aussi dans une perspective de concurrence croissante entre les villes²¹. En ce sens, l'existence d'un intérêt communal est en train de s'imposer par le bas.

Au moment où les municipalités commencent à revendiquer une forme d'autonomie locale, l'administration des Finances exige, au nom de l'intérêt communal, une taxation de certaines de leurs affiches, qui implique aussi l'usage de la couleur. Cette mesure ne s'est cependant pas imposée facilement. Une analyse des affiches d'adjudications municipales du fonds de la bibliothèque Méjanès d'Aix-en-Provence, par exemple, montre que la couleur n'est pas utilisée pour ce genre d'affiches avant 1837, encore très irrégulièrement dans les années 1840, et qu'elle ne devient vraiment systématique qu'après 1855²². D'autres collections municipales permettent de confirmer cette chronologie : les communes ont largement résisté à la couleur et au timbre dans les années 1820 et 1830 et n'ont appliqué la mesure rigoureusement qu'à partir des années 1850²³. Cette résistance s'explique en partie par l'augmentation de la dépense induite par le timbrage, mais surtout par une question symbolique forte. Imposer la couleur revenait à affirmer que l'intérêt municipal ne relevait plus de l'intérêt général et privait les maires d'une part de l'autorité publique : si les affiches d'intérêt communal pouvaient toujours être affichées sur les lieux réservés aux actes des autorités publiques, la couleur les renvoyait clairement au statut de la réclame.

La fiction de l'intérêt départemental

Quelques années après avoir imposé la couleur aux communes, les départements et arrondissements sont soumis au même régime, par une décision du ministre des Finances du

²⁰ Voir, par exemple, le discours de Villèle à la Chambre des députés, le 16 mai 1826, *Archives parlementaires*, t. 48, p. 79, où Villèle avoue qu'avant de réformer il faudrait au préalable avoir réglé, outre la question de l'élection des administrations locales, celle de leurs ressources.

²¹ William B. Cohen, *Urban Government and the Rise of the French City*, London, Macmillan Press, 1998. Les réseaux d'eau sont un bon exemple de ces initiatives dont les municipalités d'une certaine importance (la plupart des chefs-lieux de départements en réalité) se sentent obligées de s'occuper à partir des années 1820. Les lois municipales des années 1830 introduisent des avancées minimales en termes d'autonomie communale, qui entérinent en fait surtout des évolutions antérieures. Marie-Cécile Thorat, *L'émergence du pouvoir local : le département de l'Isère face à la centralisation (1800-1837)*, Rennes, PUR, 2010.

²² <https://bibliotheque-numerique.citedulivre-aix.com/affiches-anciennes>, consulté le 6 septembre 2019, avec l'entrée « adjudication. »

²³ Voir, en particulier, les collections numérisées des archives municipales de Lyon, <http://www.fondsenligne.archives-lyon.fr/ac69v2/affiche.php> et celles des archives municipales de Saint-Denis, <http://archives.ville-saint-denis.fr/archive/recherche/affiches/n:33>, consultées le 6 septembre 2019.

10 septembre 1834 : les affiches apposées « dans l'intérêt particulier des arrondissements et départements » pour annoncer des adjudications sont désormais sujettes au timbre²⁴. Cette extension, qui permet aussi de rappeler à l'ordre les communes, a suscité de nombreuses réactions indignées de la part des préfets. Si ceux-ci sont tout à fait disposés à accepter la mesure pour les communes, qu'ils présentent volontiers comme autonomes dans la gestion de leurs biens, l'existence d'un intérêt départemental leur paraît relever de la fiction, étant donné que les dépenses des départements sont ordonnancées pour l'essentiel par le ministre, grâce à des fonds versés dans les caisses de l'État²⁵. Comment pourrait-on assimiler un département à un particulier, s'il ne dispose pas vraiment de ses biens et qu'il n'a en réalité pas de ressources propres ?

Dans le département de la Sarthe, le préfet s'adresse, en mars 1835, au ministre des Finances en lui faisant part de sa stupéfaction, après que le directeur des Domaines du département (chargé de l'Enregistrement et du Timbre) l'a menacé de poursuites s'il continuait à afficher les adjudications départementales en blanc et sans timbre. Le préfet avoue que cette formalité n'a pas été observée dans la Sarthe, parce qu'« on ne la croyait pas applicable aux affiches émanées de l'autorité publique », et il demande au ministre si vraiment elle est « rigoureusement exigible »²⁶. La confirmation du ministre ne semble pourtant pas convaincre le préfet, qui se permet de lui présenter en retour quelques « observations sur le principe général » de cette nouvelle taxation, qui ne lui semble pas conforme à la loi : si la loi ne définit pas précisément ce que c'est qu'un « acte », elle est en revanche très claire sur la distinction entre blanc et couleur, qui sépare les particuliers des autorités publiques. Ce qui inquiète le préfet, c'est qu'on lui demande d'abandonner une séparation simple, hautement symbolique, entre blanc et couleur, qui risque de brouiller la frontière entre les particuliers et son administration : si le préfet doit incarner l'État central dans le département, il lui semble problématique d'être réduit à adopter les couleurs des particuliers, sous prétexte qu'il serait aussi un simple gestionnaire des intérêts départementaux²⁷. Le ministre confirme pourtant, en octobre 1835, la nouvelle interprétation de la loi, distinguant désormais deux types d'actes des autorités publiques. Les affiches d'adjudications départementales du département de la Sarthe deviennent alors colorées (voir figure 2.)

Pourtant, l'arrivée d'un nouveau préfet relance l'affaire en 1839. Ce dernier, manifestement étonné que l'on ait appliqué cette mesure dans la Sarthe, entreprend cette fois de convaincre le ministre de l'Intérieur de l'absurdité de la mesure, qui s'oppose selon lui à toute une série de lois adoptées dans les années 1830 pour favoriser les travaux publics en simplifiant les formalités et en réduisant les frais²⁸. Le timbre et la couleur, adoptés dans le département de la Sarthe depuis 1835, auraient des conséquences lourdes. Les frais d'adjudication, qui sont reportés sur les entrepreneurs adjudicataires une fois qu'ils ont emporté le marché, auraient « prodigieusement augmenté » dans la Sarthe, du fait du timbrage des affiches, comparativement avec les départements voisins, qui ont conservé l'usage du papier libre et blanc. Les entrepreneurs sarthois préféreraient donc aller travailler ailleurs et la préfecture peinerait à trouver des adjudicataires, surtout pour de petits projets de chemins vicinaux, pour lesquels les frais d'adjudication sont comparativement plus élevés²⁹. Le fait que « dans le plus grand nombre de départements, aucune affiche d'adjudication faite au nom de l'autorité ne porte l'empreinte du timbre et n'est imprimée

²⁴ *Lettre du ministre des Finances au préfet de la Sarthe*, 31 octobre 1835, AD72, 3Q – 3.

²⁵ L'intensité des protestations est évoquée dans une *Lettre du directeur des Domaines de la Sarthe au préfet de la Sarthe*, 25 mars 1835, AD72, 3Q – 3.

²⁶ *Lettre du préfet de la Sarthe au ministre des Finances*, 30 mars 1835, AD72, 3Q – 3.

²⁷ *Lettre du préfet de la Sarthe au ministre des Finances*, 31 juillet 1835, AD72, 3Q – 3.

²⁸ Notamment l'art. 58 de la loi du 7 juillet 1833 sur l'expropriation, qui permet l'enregistrement *gratis* des pièces des dossiers d'expropriation pour utilité publique (*Bulletin des lois*, n°107, 1833, p. 321), ainsi que l'art. 20 de la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux, qui permet l'enregistrement des pièces des projets moyennant un droit fixe réduit à 1 franc (*Bulletin des lois*, n°422, 1836, p. 199.)

²⁹ *Lettre du préfet de la Sarthe au ministre de l'Intérieur*, 25 janvier 1839, AD72, 3Q – 3.

sur papier de couleur » était déjà « notoire » en 1835, laissant présager ce risque d'une situation défavorable dans la recherche d'entrepreneurs de travaux publics³⁰. Il semble bien, en effet, que l'administration du Timbre n'ait pas été partout très empressée à s'occuper des affiches départementales et à poursuivre les préfets, qui n'ont pas toujours pris cette question très au sérieux.

La réponse du ministre achève de semer le trouble, car tout en s'affirmant incompetent – il invite le préfet à s'adresser au ministre des Finances pour dénoncer l'inégalité de traitement du département de la Sarthe – il affirme que les routes départementales sont exemptées de cette mesure, « comme faisant partie du domaine public » – une assertion qui est problématique, parce qu'indépendamment de ce qu'on entend par domaine public, elle ne règle pas la question du propriétaire (État ou département) qui est l'objet de discussions, la position du ministère des Finances étant peu claire sur ce point³¹. Suite à la remarque du ministre de l'Intérieur, la préfecture de la Sarthe cesse d'imprimer en couleur ses affiches d'adjudication pour les routes départementales, ce qui entraîne de nouvelles polémiques avec l'administration du Timbre dans les années 1840³², avant qu'une décision du ministre des Finances décide en 1845 d'exempter les affiches des routes départementales, au motif qu'elles sont payées sur des centimes additionnels versés directement dans les caisses du Trésor public, et donc à la charge (même indirecte) de l'État³³. Ce régime d'exemption dure jusque dans les années 1870. Le ministère des Finances juge alors que l'indépendance financière des départements est devenue effective, même pour les routes départementales, et exige à nouveau le timbre des affiches³⁴.

En mars 1839, le ministre de l'Intérieur introduit d'ailleurs déjà cette distinction, centrée sur l'origine des financements. Dans sa réponse au préfet de la Sarthe, il reconnaît que les affiches correspondant à des dépenses portées par les départements, celles des travaux publics en particulier, devraient « rationnellement être exemptes de tout droit », non pas seulement parce qu'elles concernent des services d'intérêt général, mais surtout parce que l'on pourvoit à ces dépenses par des ressources qui ont « tout le caractère des ressources générales de l'État. » Le ministre met le doigt sur une limite évidente de l'extension progressive du timbrage : la loi ne peut pas avoir souhaité que l'État se taxe lui-même. Il suggère donc – sur le mode de la question générale qui devra être discutée entre les ministères – que la distinction de la couleur et du timbre ne devrait pas seulement tenir compte de l'intérêt (communal ou départemental) impliqué mais aussi du financement. Cette manière d'envisager la question, qui n'a pas de conséquence avant le milieu des années 1840, annonce plusieurs développements de la seconde moitié du siècle. D'une part, l'exceptionnalité de l'État, qui contrairement aux communes et aux départements ne pourrait pas avoir d'intérêt particulier et agirait toujours pour l'intérêt général. D'autre part, la possibilité de justifier la nature particulière ou générale d'un intérêt en se référant aux financements.

³⁰ *Lettre du préfet de la Sarthe au ministre des Finances*, 31 juillet 1835, AD72, 3Q – 3.

³¹ *Lettre du ministre de l'Intérieur au préfet de la Sarthe*, 1^{er} mars 1839, AD72, 3Q – 3. La question de la propriété des chemins est très complexe au début du XIX^e siècle. Le Code civil a fixé comme règle en 1804 qu'appartiennent à l'État les chemins à l'entretien desquels il pourvoit, alors que formellement ce sont les départements qui prennent en charge l'entretien des routes départementales. Voir Charles Comte, *Traité de la propriété*, 1834, t. 1, p. 383-387.

³² En 1844, le préfet est obligé d'intervenir auprès du ministre des Finances pour qu'il fasse cesser les poursuites engagées par le contrôleur du Timbre à Laval contre l'imprimeur de la préfecture de la Sarthe, Monnoyer, pour avoir imprimé en blanc une affiche d'adjudication de travaux sur des routes départementales. *Lettre du préfet de la Sarthe au ministre des Finances*, 11 mai 1844, AD72, 3Q – 3.

³³ Décision du ministre des Finances, 15 janvier 1845, *Instructions générales du conseiller d'État, directeur général de l'administration de l'Enregistrement et des Domaines*, 1845, t. 44, p. 176-177.

³⁴ Garnier, *Répertoire général...*, *op. cit.*, p. 328.



Figure 2.

Département de la Sarthe, *Adjudication de travaux à la route départementale n°1*, 30 mai 1838, Le Mans, Monnoyer, 1838, 44 × 31 cm, AD72, 2S – 329.

Dans la Sarthe, les affiches d'adjudication pour les travaux de routes départementales sont imprimées en blanc jusqu'en 1835, puis en couleur jusqu'en 1839, avant de redevenir blanches dans les années 1840 – alors que les affiches concernant les établissements départementaux restent imprimées en couleur. Il n'est d'ailleurs pas toujours facile de distinguer un blanc ayant tourné au gris d'une teinte claire ayant pâli avec le temps.

Dans le cas des routes départementales, l'usage de la couleur a eu un impact sur la taille de l'affiche. À la fin des années 1830, quand elle fait imprimer en couleur, la préfecture de la Sarthe préfère, comme ici, de petits formats, timbrés à 5 centimes, alors qu'elle s'autorise (avant comme après) volontiers des placards plus grands, jusqu'à 25 dm² et parfois au-delà, et qui auraient donc été timbrés à 10, voire à 15 centimes s'ils avaient été en couleur. Voir, à titre d'exemple, Département de la Sarthe, *Adjudication de travaux de construction sur la route départementale n°14*, 10 octobre 1857, Le Mans, Monnoyer, 1857, 57 × 46 cm, AD72, 2S – 523.



Figure 3.

Préfecture de la Sarthe, *Adjudication pour la reconstruction des parloirs du séminaire du Mans*, 19 juin 1866, Le Mans, Monnoyer, 1866, 64 × 50 cm, AD72, 3V – 30. Mention des envois au verso de l'affiche.

Les édifices diocésains – ici le séminaire du Mans – sont administrés par le préfet, mais sont financés directement par le ministère des Cultes. Ce genre d'annonce est donc systématiquement sur papier blanc.

L'extension de la publicité pour les adjudications – affiches et insertions obligatoires dans des journaux locaux ou nationaux – est liée à l'importance des travaux. Ce principe a été formalisé par plusieurs instructions ministérielles (11 août 1850 et 7 novembre 1874.) L'affiche ci-dessus a été tirée à 100 exemplaires, ce qui est banal pour une adjudication autour de 30 000 francs, qui n'est diffusée qu'en Sarthe (Voir *Registres des commandes de la préfecture de la Sarthe auprès de l'imprimeur Monnoyer*, AD72, 19J – 237, commande 246, désormais notée Reg. 237/246). L'affiche n'a été envoyée qu'aux villes et bourgs d'une certaine importance – 20 exemplaires pour Le Mans (la Préfecture), quatre pour Mamers et La Flèche (Sous-préfectures), une à deux affiches pour les autres chefs-lieux de cantons uniquement. Elle est adressée aux différents acteurs impliqués dans le projet (ministre, architectes, évêque, personnel de préfecture) et surtout à onze entrepreneurs sarthois. L'affiche ne sert donc pas seulement à informer un public indéfini, mais vise précisément un certain nombre d'acteurs, qui reçoivent l'affiche comme une simple lettre. Pour des projets plus importants, autour de 50 000 francs, le tirage est généralement de 200 exemplaires et l'affiche diffusée dans les départements voisins.



Figure 4.

Département de la Sarthe, *Vente de l'ancienne école normale primaire*, 26 mai 1864, Le Mans, Monnoyer, 1864, 64 × 49 cm, AD72, 25Fi – 715.

L'école normale est considérée comme un bien du département, ce qui conduit la préfecture à choisir la couleur pour cette affiche, en 1864.

Elle a été tirée à 100 exemplaires sur un papier timbré à l'extraordinaire à 10 centimes la feuille (Reg. 236/744.) Le timbrage réalisé par l'administration du timbre (sur un papier présenté par l'imprimeur) témoigne d'une certaine tolérance au niveau des formats, puisque cette affiche d'une surface de 31 dm², clairement supérieure à la limite de 25 dm², aurait en toute rigueur dû être timbrée à 15 centimes. Les registres Monnoyer permettent, par ailleurs, de montrer que la préfecture cesse, après 1865, de timbrer toutes les feuilles pour ce genre d'affiches. Comme un certain nombre d'exemplaires ne sont pas destinés à l'affichage, mais à l'expédition sous forme de courrier pour informer les participants au projet, d'éventuels entrepreneurs ou acheteurs, les affiches sont ultérieurement commandées sur deux supports différents, timbrés et non-timbrés, la préfecture s'autorisant même souvent l'usage du blanc pour ces dernières. Voir à titre d'exemple, une adjudication pour travaux sur des chemins vicinaux, en 1867, dont seulement la moitié des 150 exemplaires est imprimée sur papier de couleur timbré (Reg. 237/580.)

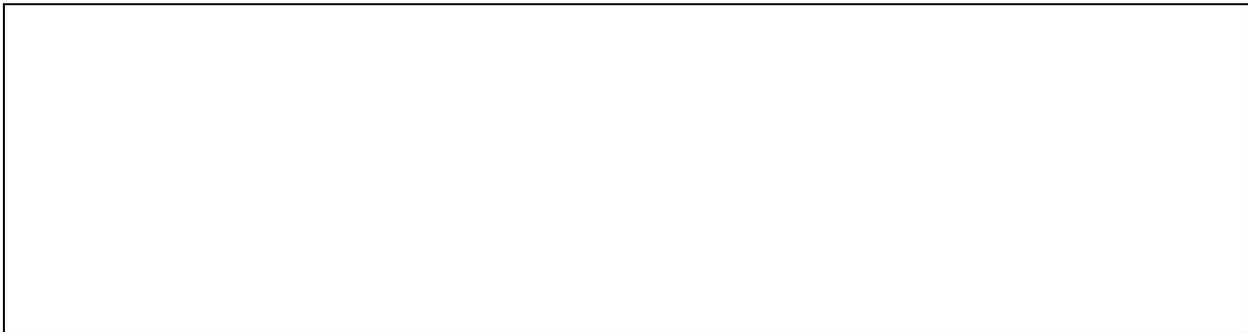


Figure 5.

Administration des forêts, *Ventes de bois façonnés et autres dans la forêt de Perseigne. Exercice 1852*, 5 mai 1852, Le Mans, Monnoyer, 1852, 73 × 51 cm, AD72, 2Q – 207. Tirage à 150 exemplaires (Reg. 232/778), dont 20 exemplaires avec manchette au verso – permettant d'inscrire pendant la vente les estimations et mises à prix de chaque lot – ultérieurement transmis à l'administration des forêts.

Les affiches de travaux ou vente de coupes ou de bois dans les forêts domaniales sont blanches tout au long du siècle. Les ventes les plus importantes, qui peuvent attirer des acheteurs extérieurs au département, sont organisées à la préfecture, alors que les ventes plus réduites (comme ci-dessus) sont délibérément organisées dans la sous-préfecture dans l'espoir d'attirer plus de concurrents locaux.

Le financement comme frontière de l'État

Le statut exceptionnel de l'État est implicite depuis le début du siècle, par l'exemption systématique du timbre pour les ventes ou achats concernant des biens de l'État, fussent-ils l'objet d'affiches au niveau départemental comme ceux des haras ou des forêts³⁵. Pendant tout le XIX^e siècle les ventes ou travaux à faire sur les propriétés domaniales, bien que gérées au niveau départemental, sont imprimés en blancs et sans timbre (voir figure 5.) Cette exceptionnalité des

³⁵ Bien que, là encore, il y ait eu des exceptions. En l'an XIII, le ministre des Finances exige ainsi le timbre pour les affiches concernant les biens de la Légion d'honneur.

biens de l'État devient explicite dans la seconde moitié du siècle, à mesure que la question du timbre est reformulée autour de la notion même de l'État. Dans les années 1840 et 1850, l'application du timbre est encore très irrégulière au niveau communal et une certaine confusion règne dans les préfectures sur le périmètre exact de ce qu'il faut timbrer. La direction générale du Timbre au ministère des Finances rédige donc, en 1866, une instruction qui résume l'ensemble des obligations en la matière, mais les termes de la justification ont légèrement évolué. Cette instruction s'en prend aux maires et préfets qui continueraient à croire qu'il suffirait qu'une affiche soit revêtue de leur signature pour qu'elle relève de l'autorité publique et puisse être apposée en blanc et sans timbre. L'instruction rappelle que les « magistrats de l'ordre administratif » remplissent deux fonctions différentes. D'un côté, en tant que « délégués du pouvoir exécutif », ils exerceraient une « portion de la puissance publique », pour le maintien de l'ordre, l'exécution des lois et « l'administration générale de l'État. » De l'autre, ils accompliraient des actes dans l'intérêt de l'administration des départements, des communes et des établissements publics qui leur seraient confiés, « intérêt privé, bien que collectif »³⁶. La théorie du magistrat bicéphale s'applique désormais aux maires et aux préfets indifféremment. Cette nouvelle formulation qui est reprise jusqu'au début du XX^e siècle redéfinit donc la question de l'intérêt particulier par rapport à l'État, en donnant à celui-ci une extension qui dépend des actes réalisés : un maire ou un préfet agit tantôt comme fonctionnaire délégué de l'État et tantôt comme gestionnaire de sa commune ou de son département³⁷. L'apparition du complément « bien que collectif » témoigne, *a minima*, qu'il faut désormais lutter contre l'idée qu'un intérêt local, parce qu'il est collectif, pourrait relever de l'intérêt général.

Le financement par l'État devient d'ailleurs, sur la fin du siècle, à mesure que la confusion budgétaire s'éclaircit peu à peu, un critère de démarcation important pour distinguer les deux types d'intérêt. C'est le cas par exemple à la suite de la loi Ferry, qui rend l'enseignement primaire public et gratuit en 1881. Saisi par plusieurs communes, le ministre des Finances décide en 1882 d'exempter les affiches relatives à l'enseignement primaire de la couleur et du timbre. Le raisonnement est frappant. L'enseignement combinerait l'intérêt général – le développement de l'instruction – et l'intérêt particulier des communes, qui chercheraient à assurer le succès de leurs écoles. Jusqu'en 1881, la charge de l'enseignement pesant sur les familles et les communes (et dans une moindre mesure les départements), « l'intérêt municipal pouvait paraître prédominant. » La gratuité a imposé à l'État un rôle nouveau, puisqu'il supporte toutes les dépenses, sauf une contribution jugée très faible des communes et départements. C'est au nom de cette dépense que toutes les affiches relatives à l'enseignement primaire sont désormais affranchies du timbre, « comme étant relatives à l'intérêt général »³⁸. La dépense consentie par l'État devient ainsi un marqueur explicite de l'intérêt général.

Il faut toutefois remarquer que les distinctions élaborées dans une logique fiscale par l'administration des Finances se superposent mal (voire pas du tout) avec celles qui s'élaborent par ailleurs autour des notions de domaine public et de marché public. Pour le domaine public, en effet, la tendance est plutôt inverse : si la distinction entre domaine public et privé de l'État est

³⁶ Direction générale de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre, *Instruction relative au timbre*, 24 mars 1866, AD72, 3Q – 3.

³⁷ Cette distinction se rapproche de celle que certains juristes ont pu faire entre gestion et autorité (voir en particulier, Édouard Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Paris, Berger-Levrault, 1887), mais cette proximité ne concerne que l'objet – ce qui dans l'activité administrative s'apparente à des actions particulières – et pas du tout l'objectif. La distinction entre gestion et autorité peut être inscrite dans une tradition juridique qui depuis l'Empire conteste aux juridictions administratives la compétence sur ces objets, typiquement la gestion des biens, dont cette tradition estime qu'ils devraient être jugés par les tribunaux. Léon Duguit (*Les transformations du droit public*, Paris, Armand Colin, 1913, p. 145-153) soutient que cette distinction a toujours été scabreuse (malgré son succès chez les juristes) et qu'elle a été définitivement enterrée avec la redéfinition des actes administratifs comme orientés vers les services publics à la fin du XIX^e siècle, qui consacrerait l'exceptionnalité de l'administration dans ses actes de gestion, actes qui ne seraient jamais comparables à ceux d'un particulier.

³⁸ *Décision du ministre des Finances*, 6 janvier 1882, AD72, 3Q – 3.

introduite dès la Révolution, isolant des objets qui relèvent de la souveraineté plutôt que de la propriété, des objets qui sont hors du commerce (pour des raisons de nature ou de destination), ce domaine public est conçu initialement comme relevant exclusivement de la nation, et donc de l'État. Dans la seconde moitié du XIX^e siècle, l'idée qu'il faut appliquer la même distinction entre biens publics et privés aux communes et départements devient assez banale chez les juristes et administrateurs, notamment pour les routes³⁹. Dans le même temps, après quelques hésitations pour les routes départementales, le ministère des Finances confirme la voirie vicinale dans l'ordre des biens que les communes administreraient comme des particuliers – comme si ces routes étaient de simples objets du commerce. L'écart est encore plus frappant avec le mouvement d'uniformisation des règles des marchés publics. Au début du XIX^e siècle, le principe selon lequel les autorités publiques ne peuvent pas se comporter comme des particuliers est progressivement généralisé par le législateur : la nature publique des autorités les contraindrait – pour lutter contre la corruption, limiter la dépense publique, etc – à respecter des règles spécifiques d'achat public, essentiellement des règles de publicité et de mise en concurrence. Des procédures, comme l'adjudication publique, ont été standardisées au cours du XVIII^e siècle, avec quelques variations régionales, pour les travaux publics⁴⁰. Ce genre d'outils est progressivement étendu à l'ensemble des marchés publics au XIX^e siècle. La fin des années 1820 et le début des années 1830 est une période d'intenses discussions sur la compétence législative ou réglementaire en matière d'achat public, finalement tranchées en faveur de l'exécutif. Ce dernier adopte, en 1836, une ordonnance unifiant les procédures des différents marchés de l'État, mesures qu'il étend, l'année suivante, presque à l'identique aux communes⁴¹. Les marchés publics des communes et départements sont calqués sur ceux de l'État, dans un mouvement de généralisation qui à la fois les assimile à l'État et les distingue des particuliers, alors que dans le même temps, l'ordre fiscal est en train d'élaborer une séparation au sein de l'État qui renvoie les communes et les départements (pour une part au moins, mais justement celle qui concerne les marchés et les biens) au statut de particuliers.

L'administration centrale a peiné à imposer la couleur et le timbre sur les affiches des autorités publiques, parce qu'elle ne disposait pas vraiment d'outils de répression. Une instruction du ministre de l'Intérieur en 1862, dénonce les pratiques des organisateurs de spectacles dans les départements, qui parviennent à obtenir le visa des maires (ou de leurs adjoints) afin de donner à leurs affiches « le caractère d'actes officiels » et pouvoir les faire imprimer en blanc, espérant ainsi « frapper l'attention du public ». Cette instruction se conclut cependant d'une manière assez ambiguë et peu menaçante à l'égard des maires : le ministre demande aux préfets d'inviter les maires « à se montrer plus réservés à l'égard des simples particuliers qui solliciteront l'apposition du visa administratif sur des affiches ou des programmes de divertissements entrepris par eux et sans aucune attache officielle », laissant entendre l'existence d'une marge de tolérance pour les spectacles plus ou moins officiels⁴². Une instruction de la direction générale du Timbre, en 1866, est beaucoup plus claire sur le principe – toutes les affiches d'expositions, courses, régates, comices ou fêtes doivent être timbrées, même si elles sont organisées par une autorité locale – mais elle annonce une certaine clémence sur l'exécution, les agents du Timbre étant appelés à « apporter une modération éclairée dans la répression des contraventions », en privilégiant le rappel à la loi, ou en rédigeant un rapport qui permettrait aux directeurs des Domaines sur place de se concerter avec les préfets sur chaque cas particulier. Il est clair que l'on ne souhaite pas en

³⁹ Maurice Block, *Dictionnaire de l'administration française*, Paris, Berger-Levrault, 1877, t. 1, §29, p. 789.

⁴⁰ Anne-Sophie Condette-Marcant, *Bâtir une généralité. Le droit des travaux publics dans la généralité d'Amiens au XVIII^e siècle*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2001, p. 196-273.

⁴¹ « Ordonnance sur les marchés au nom de l'État », 4 décembre 1836 (*Bulletin des lois*, n°470, p. 674) et « Ordonnance sur les entreprises de travaux et fournitures au nom des communes et établissements de bienfaisance », 14 novembre 1837 (*Bulletin des lois*, n°546, p. 721-724.) Hélène Lemesle, « Réglementer l'achat public en France (XVIII^e-XIX^e siècle) », *Genèses*, n°80, 2010, p. 8-26.

⁴² Instruction du ministre de l'Intérieur, 9 septembre 1862, dans Maurice Block, *Annuaire de l'administration française*, Paris, Berger-Levrault, 1864, t. 2, p. 4.

arriver à poursuivre les communes et départements devant les tribunaux⁴³. La répression en elle-même n'est d'ailleurs pas facile : les agents du Timbre dans les départements sont peu nombreux et n'ont guère de temps à consacrer à la surveillance des affiches, qui dans les faits est principalement exercée par la police. Celle-ci constate d'autant plus volontiers les infractions au timbre commises par les particuliers que ses agents sont rétribués pour chaque procès-verbal – pourvu qu'il soit accompagné de l'affiche décollée – mais elle ne semble pas avoir montré beaucoup d'empressement pour contester les pratiques d'affichages des autorités municipales⁴⁴.

Les mesures sur le timbre et la couleur sont d'autant plus difficiles à imposer qu'à chaque nouvelle règle décidée par le ministère des Finances viennent s'ajouter des exceptions toujours plus nombreuses, qui contribuent à rendre le régime du timbrage des affiches complexe et parfois incertain. Ainsi l'instruction de 1866, qui rappelle l'obligation du timbre pour les affiches de fêtes et autres événements des communes et départements, en profite pour introduire deux exceptions, l'une concernant les expositions ou concours régionaux (et à plus forte raison nationaux), sous prétexte qu'en embrassant plusieurs départements ils s'apparenteraient à une mesure d'administration générale, l'autre pour toutes les affiches des sociétés de secours mutuels (régulièrement autorisées), alors que le ministère taxe par ailleurs celles des sociétés philanthropiques ou des sociétés qui s'occupent d'objets d'intérêt général⁴⁵. En 1873, après plusieurs jugements contradictoires, les affiches municipales pour les bureaux de nourrices sont finalement exemptées du timbre, en étant rattachées aux actes de police et d'hygiène publique, alors que les affiches de l'enseignement élémentaire doivent attendre 1882 pour être exemptées⁴⁶. À la fin du siècle, les affiches pour lesquelles le timbre est exigible s'apparentent à un véritable inventaire à la Prévert, ou pour le dire dans les termes de l'époque : « Cette énonciation (...) semble avoir été importée de l'Extrême-Orient »⁴⁷.

Conclusion

Avec la couleur et le timbre des affiches, l'administration centrale, en réfléchissant à ce qu'elle veut taxer, en vient à discuter des catégories politiques de son temps et à redéfinir les frontières de l'État. Examiner les règles changeantes et les multiples exceptions de la fiscalité des affiches permet ainsi de suivre un droit administratif qui se forme dans la pratique, mais aussi d'enrichir l'histoire des débats sur la décentralisation en les articulant aux modalités concrètes d'une politique fiscale. Si l'administration des Finances entend surtout maintenir et développer une ressource, elle est amenée à expliciter les arguments au nom desquels le timbre est progressivement étendu à de nombreux actes des autorités publiques et donc à formuler des règles générales de ce qui compte comme autorité publique. Cette extension concerne, à partir de la Restauration, les communes et les départements, l'administration centrale cherchant à

⁴³ Direction générale de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre, *Instruction relative au timbre*, 24 mars 1866, AD72, 3Q – 3.

⁴⁴ Le tarif d'enlèvement par affiche est réduit à Paris de 20 à 5 centimes par une *Circulaire du préfet de police de Paris*, 27 juin 1844 (Archives de la préfecture de police de Paris, désormais APPP, DB – 204.) L'exercice est difficile, parce que l'affiche doit être arrachée en totalité, sans aucune lacune, pour pouvoir prouver la contravention. Les agents sont d'ailleurs invités à ne pas décrocher certaines affiches, lorsque les commanditaires sont réputés insolubles. On peut tricher de manière assez subtile sur le timbre, ce qui exige un examen attentif de la part des agents : application de timbres déjà oblitérés, arrachage d'un coin de l'affiche pour faire croire que le timbre y était, utilisation d'un cache pendant l'impression, pour faire croire que le timbre s'est décollé après l'affichage, etc. Voir Préfecture de police de Paris, *Instruction pour constater les fraudes en matière de timbre*, 18 août 1838, et *Circulaire concernant la saisie des affiches non timbrées*, 9 juin 1842, APPP, DB – 204. Voir aussi *Rapport du gardien de la paix Santucci à l'officier de paix du 20^e arrondissement de Paris*, 14 décembre 1911, APPP, BA – 1557.

⁴⁵ Garnier, *Répertoire général...*, *op. cit.*, p. 328.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 326.

⁴⁷ Challier de Granchamps, *Le timbre des affiches et la responsabilité des imprimeurs*, Lyon, 1894, p. 16, à propos de la liste des affiches soumises (ou non) au timbre.

restreindre la notion d'autorité publique : les communes et les départements se comporteraient parfois comme de simples particuliers, occupés à gérer des biens et des services, ce qui justifierait alors d'imposer à leurs affiches la couleur et le timbre. Les départements et les municipalités ne seraient plus des autorités publiques : seuls certains de leurs actes relèveraient de l'exercice de l'autorité publique, en tant que délégation des pouvoirs de l'État. Les maires semblent avoir résistés à l'application de ces mesures, qui revenaient symboliquement à les priver d'une partie de leur autorité, alors qu'ils tendaient à revendiquer une certaine autonomie locale. Il s'est avéré d'autant plus difficile de séparer clairement l'intérêt communal de l'intérêt général, que les communes demeurent soumises à la tutelle administrative et que leur indépendance décisionnelle et financière reste limitée, surtout dans la première moitié du siècle. C'est principalement le critère du financement par l'État qui s'impose à la fin du siècle pour définir l'intérêt général et donc le périmètre de la blancheur des affiches.

À partir des années 1880, l'arrivée progressive des affiches illustrées, multicolores, perturbe par ailleurs la logique de la couleur : d'un stigmatisme visant à faire reconnaître au premier coup d'œil les affiches des particuliers, pour qu'on ne puisse les confondre avec la blancheur administrative, le sens de la couleur change sur la fin du siècle, à mesure que les techniques de lithographie polychrome imposent l'affiche illustrée et multicolore comme un genre et bientôt comme une norme de la publicité, les couleurs devenant une caractéristique de l'image elle-même, susceptible justement d'attirer l'attention⁴⁸. La composition des couleurs dans ces nouvelles affiches illustrées suppose surtout d'imprimer sur papier blanc. Si l'administration poursuit dans un premier temps les affiches laissant trop de blanc dans la composition, elle renonce progressivement à imposer un papier de couleur, ce qui l'oblige, au tournant du siècle, à définir un nouveau critère : il suffit désormais que les affiches particulières soient composées de telle sorte que l'on ne puisse pas les confondre, qu'il soit évident au premier coup d'œil qu'il ne s'agit pas d'affiches administratives⁴⁹. Le recours grandissant des autorités aux affiches illustrées à partir de la Première Guerre mondiale achève de confondre le blanc et la couleur, l'administratif et le non administratif.

⁴⁸ Michael Twyman, *A history of chromolithography: printed colour for all*, Londres, The British Library, 2013.

⁴⁹ Le ministre de l'Intérieur rappelle en 1924 le principe de l'usage du blanc, tout en précisant « qu'il paraîtrait trop rigoureux, et d'ailleurs inopportun, de saisir le parquet chaque fois qu'est apposée une affiche en blanc. (...) L'usage s'est depuis longtemps établi et a été toléré d'user de ce papier pour les affiches commerciales et il n'y a pas lieu de s'y opposer du moment qu'aucune confusion n'est possible avec des affiches administratives. C'est le cas notamment lorsqu'elles sont imprimées en caractères de couleur, de bandes transversales ou d'encadrements également en couleur, soit recouvertes à peu près entièrement d'un dessin. » *Circulaire du préfet d'Eure-et-Loir aux sous-préfets, maires, commandant de gendarmerie et commissaires de police*, 31 décembre 1924, AD28, 4MP – 711.