

## LA MÉTHODE DE LA DERNIÈRE ÉVALUATION FONCIÈRE<sup>1</sup>.

---

La question du cadastre et de l'évaluation foncière semble avoir laissé le monde savant. Jadis au premier rang des discussions économiques, elle paraît aujourd'hui complètement négligée, et si l'on en parle encore, c'est pour exprimer les doutes les plus tenaces sur l'inexactitude et sur l'utilité du cadastre : on en est venu à douter de la possibilité d'imposer directement le sol d'une manière équitable, et l'on cherche une forme d'imposition qui dispenserait de recourir à cette coûteuse et décevante institution.

Cependant, on peut dire que la question de l'évaluation foncière n'est pas de celles qu'on peut tourner et indéfiniment ajourner. Si l'on abolissait même l'impôt foncier direct, comme la proposition vient d'en être faite à la Chambre des députés, elle resterait encore debout, de toute sa hauteur, car elle s'impose à tout pays arrivé à un certain degré de civilisation : il n'y a pas que l'économie politique et la statistique qui trouvaient un intérêt à connaître avec exactitude la valeur et le revenu du sol, mais l'administration, la justice, quantité d'intérêts publics et privés la réclament indispensablement. D'ailleurs, les plus éminents adversaires du système actuel d'imposition foncière, comme Schäffle et Wagner, proclament la nécessité de l'évaluation foncière par les pouvoirs publics.

La France a, de tout temps, attiré sous ce rapport l'attention des économistes, car elle a servi de modèle ou d'exemple aux autres pays, et elle a fait, à son détriment, de tristes expériences. C'est en France que les évaluations foncières, cadastrales et autres ont coûté au moins 200 millions de francs pour arriver à ce résultat.

<sup>1</sup> Otto Köbner, *Die Methode der letzten französischen Bodenbewertung. Ein Beitrag zum Katasterproblem*. Iena, Gustav Fischer, 1889, 1 Br., 8°, 77 pp. (Aus den *Staatswissenschaftlichen Studien*, herang von Prof. L. Elster, III Bd. II Heft.) — *La méthode de la dernière évaluation foncière en France. Contribution à l'étude de la question du cadastre*, publiée dans les *Études de sciences politiques* de M. L. Elster, prof. à l'Université de Breslau.

tat déplorable qu'on y trouve des communes 158 fois plus imposées que d'autres<sup>1</sup>.

Rien d'étonnant donc si M. Köbner, dans le travail que nous avons sous les yeux, a choisi la France pour sujet d'étude. Mais cette étude faite avec le soin que la science allemande apporte dans toutes ses productions, n'a en vue que la *méthode* de la dernière évaluation foncière; elle fait abstraction des résultats matériels de l'enquête de 1879, tout instructifs qu'ils soient, pour ne s'occuper que de ses procédés et de leur valeur *logique*. C'est donc une étude critique de statistique, étude assez rare chez nous pour que son intérêt intrinsèque ne soit dénié par personne, d'autant plus que les vives discussions auxquelles a donné lieu le célèbre *volume bleu* de la nouvelle évaluation foncière n'ont pas examiné sa méthode à la lumière des derniers travaux de l'économie politique.

Le travail de M. Köbner est destiné en même temps à exposer la méthode de l'évaluation foncière. Il en suit les principes fondamentaux dans leur développement historique depuis 1789; il montre combien les circonstances ont été souvent plus fortes que la théorie: que de fois un ancien principe théorique reste dans les instructions officielles, alors que la réalité vivante le transforme ou fait prendre sa place par un autre. Avant tout, l'auteur cherche à rapprocher des idées courantes en économie politique, les pensées qui ont dirigé, dans la pratique, les auteurs de l'enquête, et c'est une chose que les savants français ont quelque peu négligée.

Nous ne suivrons pas l'auteur dans son abrégé, très lucide, de l'histoire du cadastre français, ni dans les différentes explications qu'il est obligé de donner pour ses lecteurs allemands du système d'imposition foncière en France, mais nous nous attacherons à reproduire quelques-unes de ses explications théoriques.

Il a soin tout d'abord de mettre en relief la différence profonde qui existe entre une évaluation comme celle du cadastre, — distinction qui est complètement méconnue à l'étranger. « Le cadastre, dit-il, donne la valeur du sol de chaque commune en chiffres qui, en fait, n'ont aucune exactitude et qui, même officiellement, n'ont qu'une exactitude relative, c'est-à-dire en chiffres proportionnels. Le cadastre considère la commune, pour

<sup>1</sup> Coti-Chiavari, en Corse, paie 0,49 p. 0/0, tandis qu'Archiac (Charente-Inférieure), paie 30,03 p. 0/0 d'impôt foncier en principal.

ainsi dire du dedans (*nur von innen*), tandis que l'enquête de 1879-81, ne la voit que du dehors : elle la considère comme un tout dont les parties lui importent peu. Elle calcule le revenu net de *chaque espèce de culture* dans une commune, additionne ses résultats pour chaque canton, et ainsi de suite pour le département et la France entière. C'est d'après ces revenus nets que l'impôt doit être réparti dans les différents départements, arrondissements, et communes. De sorte que la nouvelle évaluation sert à la répartition aux trois premiers degrés, le cadastre, au quatrième, c'est-à-dire entre les différents contribuables. »

La raison d'être de ce double procédé, d'après M. Köbner, c'est que pour la répartition *individuelle* de l'impôt, on doit posséder une évaluation « finement nuancée, » tenant compte de toutes les circonstances particulières — et seul, un cadastre peut fournir de tels résultats. Mais précisément à cause de ces qualités, il devient impropre à la répartition de l'impôt entre de grands domaines : les opérations cadastrales durent trop longtemps et sont trop coûteuses pour être renouvelées périodiquement : entre leur commencement et leur fin, l'exploitation agricole fait des progrès, et les terres cadastrées en dernier lieu seraient évidemment plus frappées que les autres. Au contraire, l'enquête sommaire est beaucoup plus rapide et par conséquent est plus équitable, puisque ces travaux sont faits presque en même temps dans les contrées évaluées; en outre, elle coûte beaucoup moins : la dernière a coûté 1 million.

Aussi M. Köbner propose un système d'évaluation foncière reposant sur de telles enquêtes. Elles devraient se reproduire régulièrement afin de constater les différences entre le développement des diverses espèces de culture dans les régions diverses du pays et y faire correspondre l'impôt foncier. Les enquêtes sommaires seraient exécutées par des fonctionnaires de l'État; l'évaluation foncière dans le domaine de la commune (le cadastre) et la répartition individuelle se feraient aux frais et par les soins des communes à des périodes différentes, selon les changements survenus dans la culture, dans les diverses régions du pays, mais délimités par la loi.

De la sorte, on pourrait peut-être éviter la suite des insuccès qui sont toute l'histoire du cadastre, car il est bon de le faire remarquer : *en réalité*, le cadastre ne sert pas aujourd'hui à la

répartition même dans la commune, puisque les cotes d'impôt restent invariables, d'année en année. D'autre part, on n'a jamais réussi à appliquer une péréquation rationnelle entre ces différentes communes : l'enquête de 1821 était tout à fait insuffisante, celles de 1851 et de 1879, plus complètes au point de vue de la méthode, sont restées jusqu'à présent sans application pratique.

M. Köbner combat, d'ailleurs, cette opinion assez répandue en France, qu'il serait impossible d'opérer une répartition de l'impôt foncier d'après la nouvelle évaluation sans faire, au préalable, une révision complète du cadastre. Non pas que M. Köbner admette l'opinion de M. Vandal, le directeur général des contributions, qui avait dirigé l'enquête de 1851. Celui-ci disait en substance, et on l'a souvent répété après lui : « Supposons que le revenu total d'une commune ait augmenté depuis la dernière répartition, parce que la production des vignobles et des champs s'est accrue; en même temps, celle des bois a diminué; de sorte que si, dans son ensemble, la commune est trop peu imposée, les bois, dans son territoire, le sont trop. Eh bien! que si l'on augmente le contingent d'impôt de la commune, l'impôt sur les bois s'accroîtrait encore d'autant, puisque la répartition se fera toujours d'après l'ancien cadastre; or, c'est là une flagrante injustice. »

A cela M. Köbner répond que l'enquête de 1851 comme celle de 1879, donnent leurs chiffres non par commune, mais par espèce de culture dans chaque commune. Le volume bleu (tableau 82), donne la portion du revenu net de chaque espèce de culture dans chaque département en rapport : 1° avec le revenu net du sol de tout le département; 2° avec le revenu net de l'espèce de culture dont il s'agit, tout entière; 3° avec le revenu net du sol imposable de toute la France.

Et il arrive ainsi à cette proposition qui paraît assez téméraire au premier coup d'œil, mais qui aurait pour effet de faire disparaître le plus grand défaut de l'impôt de répartition, c'est-à-dire le fait que certaines espèces de culture paient pour les autres : cette proposition, c'est de répartir l'impôt foncier d'après les différentes espèces de culture, au lieu de le faire d'après les circonscriptions locales, comme c'est le cas à présent. Ainsi au lieu de fixer, dans la somme totale d'impôt foncier dont l'État a besoin, la part de chaque département, on fixerait celle des bois, des vignobles, des terres arables, etc., de toute la France.

D'ailleurs, on pourrait encore combiner le système actuel avec celui-ci; fixer d'abord le contingent des divers départements, et puis sous-répartir d'après les différentes espèces de culture.

Il est très singulier que, dans les débats si vifs auxquels la nouvelle évaluation a donné lieu, personne n'ait fait valoir ce système, qui rend possible et utile l'application du grand travail de l'administration des finances.

\* \* \*

La partie la plus intéressante du travail de M. Köbner est celle qui touche à la notion de la valeur. A la base de la question du cadastre, se pose, comme on sait, le problème de la valeur. Doit-on chercher la valeur d'échange de la terre (valeur vénale et valeur locative), ou doit-on en fixer la valeur d'après le produit, (*valeur de production*,) comme l'exigent les articles 2 et 3 de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1790? M. Köbner, dont le but était d'exposer simplement les procédés de l'enquête ne s'engage pas dans une discussion théorique à ce sujet, mais il cherche *inductivement*, d'après l'enquête elle-même, à dégager la notion de la valeur que se faisaient les auteurs de l'évaluation foncière. Au bout de cet examen, il arrive à un résultat qui ne manquera pas d'étonner beaucoup de monde. On sait que dans les évaluations sommaires qui se sont succédé en France, aussi bien que dans le cadastre, on a toujours distingué officiellement deux méthodes d'évaluation foncière : l'évaluation directe, et les ventilations. La première, d'après les instructions officielles, doit fixer la *valeur de production*, la seconde, qui doit servir de contrôle à la première, la valeur vénale et locative, au moyen d'estimations basées sur les actes de vente, de partage, les baux, etc. Or, en se livrant à un examen minutieux et attentif de chacun de ces procédés, M. Köbner démontre que dans toutes les opérations cadastrales depuis 1821, et tout spécialement dans la nouvelle évaluation de 1879, la prétendue évaluation directe repose absolument sur l'estimation de la *valeur d'échange* des terres. Le cadastre, depuis la loi de 1821, en effet, au lieu de fixer la valeur absolue de production des parcelles, n'en a déterminé que la valeur *relative* dans le territoire de chaque commune, en tenant compte de la notoriété publique, et en procédant à des ventilations d'après les baux réels, les baux fictifs, les

actes de vente, etc. La nouvelle évaluation de 1879, de son côté, a, sans s'en douter ou plutôt sans l'exprimer ouvertement, procédé de même façon. Les éléments de sa prétendue évaluation directe, ne sont pas autre chose, au fond, que des ventilations : les renseignements fournis par le *registre statistique* ne reposent-ils pas exclusivement sur des actes de vente, de bail, etc.? Et ceux fournis par le receveur de l'enregistrement, le percepteur, le notaire, et les principaux propriétaires, toutes personnes à qui les fonctionnaires chargés de l'enquête devaient s'adresser, était-ce autre chose qu'une estimation de seconde main d'après des actes de transfert de propriété? M. Köbner conclut donc que l'évaluation directe ne donne pas la *valeur de production* des terres, mais leur valeur en échange, et c'est par une étrange et tenace illusion qu'on croit avoir affaire à deux méthodes d'évaluation différentes, puisque la première, en somme, n'est qu'une forme de la seconde.

Non pas que notre auteur condamne la nouvelle enquête de ce chef : il lui reproche seulement d'entretenir soigneusement cette fiction, — ce qui a induit en erreur la plupart de ses critiques.

M. Stourm, cependant, dans son beau livre sur *Les finances de l'ancien régime et de la Révolution*, fait à cet égard exception : il a parfaitement démontré<sup>1</sup> que le cadastre français, malgré toutes les instructions officielles, ne reposait que sur la valeur locative. Mais il nous paraît aller trop loin quand il prétend qu'en réalité, on n'a jamais fait une enquête sur la valeur de production des terres, c'est-à-dire calculé le revenu brut, puis déduit les frais de culture, en prenant la moyenne sur un certain nombre d'années, etc. Il est bien vrai que même dans le système de la loi de 1790, qui ordonnait semblable évaluation, on pouvait subsidiairement tenir compte des conditions d'un bail *raisonnable*; mais, en premier lieu, jusqu'en 1821, le cadastre en France a essayé de fixer exactement la valeur de production, et c'est surtout depuis qu'il est passé aux mains des communes que les prescriptions de la loi de 1790 ont été négligées. En tout cas, la grande majorité des cadastres des pays étrangers reposent, jusqu'à présent, sur la valeur de production.

D'autre part, M. Stourm est tombé, nous semble-t-il, dans une erreur que M. Köbner est loin d'avoir commise : il admet tacite-

<sup>1</sup> T. I, pp. 441 ssq.

ment, mais continuellement, que la rente, le fermage foncier, est absolument la même chose que le *revenu net foncier*, c'est-à-dire la différence entre le revenu brut et les frais de culture (y compris le salaire du fermier). C'est là, il est vrai, l'enseignement de l'économie politique classique, et M. Stourm qui prétend, cependant, combattre la vieille école, semble n'avoir pas pris garde qu'il se laissait entraîner par une vue *doctrinale* qui ne répond plus à la réalité. Nos lecteurs se rappellent qu'ici même<sup>1</sup>, M. Lujo Brentano a montré de la façon la plus évidente que des facteurs psychologiques et historiques tout à fait essentiels intervenaient dans la fixation de la rente et la font souvent différer considérablement du revenu net foncier, de même que le prix de vente de la valeur de production. En même temps, il a signalé les fâcheuses conséquences pratiques de telles vues quand elles ont passé dans la législation. « Les prix qui se réalisent de cette façon, dit-il, sous « l'influence de causes très diverses, sont fréquemment traités d'a- « près les théories de l'économie politique classique comme corres- « pondant au produit net du sol. Ils sont, par exemple, pris pour « base de crédits accordés ou de partages d'héritages, comme s'ils « ne contenaient pas une partie du prix du travail capitalisé, et il « en est résulté des endettements écrasants. » C'est pourquoi M. Brentano approuve fort les législations qui, au moins pour les partages d'héritages, ont prescrit l'évaluation d'après le produit et non d'après le prix d'achat<sup>2</sup>, — ce que M. Stourm considérerait comme impossible. Tout en approuvant ces réformes, M. Köbner cependant croit qu'on peut obtenir les mêmes résultats avec un cadastre basé sur la valeur en échange, comme le cadastre français, à condition d'y déterminer, dans chaque estimation, les causes d'erreur, les éléments locaux et subjectifs. C'est ce que la nouvelle évaluation a fait, et M. Köbner ne trouve à cet égard que des éloges à leur adresser, comme d'ailleurs, il a soin de le faire pour les ventilations en général : à son avis, c'est la partie la plus originale et la plus intéressante de l'enquête, au point de vue méthodologique.

En somme, M. Köbner ne croit pas que le problème : « Valeur

<sup>1</sup> Une leçon sur l'Économie politique classique, Rev. d'Econ. polit., 1889, n° 1, p. 11.

<sup>2</sup> Id., *ibid.*, p. 12.

de production ou valeur en échange? » soit dès à présent en état de recevoir une solution. C'est, en définitive, la technique de la statistique qui décidera. En France, elle a conduit, malgré toutes les considérations théoriques et les prescriptions formelles, à préférer la valeur en échange. L'auteur a soin de faire remarquer à ce propos qu'on demande souvent au cadastre deux choses contradictoires : d'un côté, on lui demande, et avec raison, de tenir compte d'éléments individuels, comme : la parcelle appartient-elle à une propriété plus ou moins étendue, bien ou mal arrondie, etc., et l'enquête actuelle a montré combien ces éléments avaient de l'importance. Mais, d'autre part, on veut, selon l'expression de M. Köbner, qu'une évaluation foncière donne une valeur *objective*, c'est-à-dire, abstraction faite de ces éléments individuels dont nous venons de parler. En effet, l'évaluation pourrait servir de base, par exemple aux partages héréditaires. Or, dès que le propriétaire change ou dès qu'il fait place à plusieurs propriétaires, ces éléments individuels de la valeur se modifient complètement. Dans l'enquête sommaire, il est vrai, comme on a affaire à des estimations par masses, on a cherché à éliminer précisément ces facteurs subjectifs, et sans recourir à l'évaluation du produit, on a corrigé l'estimation de la valeur en échange par le procédé des ventilations.

Si l'on va au fond des choses, les deux façons différentes de comprendre le cadastre correspondent aux deux conceptions de la *valeur*, cette notion fondamentale qui est, en définitive, le centre de gravité de l'économie politique. Depuis que cette science existe, en effet, on cherche vainement à fixer une définition de la valeur; on en a proposé énormément, mais on voit à présent se dessiner sur cette question deux théories opposées, qui livreront peut-être le combat définitif : l'une voit dans la valeur une grandeur objective, mécanique, purement *sociale*, déterminée par des facteurs extérieurs sociaux, collectifs, que la statistique peut saisir; l'autre, plus nouvelle, celle de Jevons, de Ch. Menger, de Böhm-Bawerk, ne voit dans la valeur qu'une grandeur subjective individuelle et psychologique. M. Köbner pense qu'entre ces deux théories, une conciliation est possible, et d'une façon tout originale, il veut opérer cette conciliation sur le terrain de l'évaluation foncière.

Pour lui, l'individu, quand il fait une estimation, quand il exprime un « jugement de valeur, » n'est guidé que par des considé-

rations subjectives et psychologiques. Mais, en même temps, ces considérations psychologiques elles-mêmes sont soumises à l'influence des éléments sociaux, qui déterminent des « jugements de valeur » semblables dans la grande majorité des membres de la société. Dans ce sens, on peut parler d'une *valeur sociale* ou *objective*. Sans doute, dans certains cas, les éléments individuels peuvent prédominer dans la formation du jugement. Pour employer l'expression de Quételet : les causes constantes peuvent être contrebalancées par des causes perturbatrices. Mais, plus grande est la quantité de « jugements de valeur » qu'on considère, plus évidentes deviennent les constantes : les causes perturbatrices s'éliminent en se détruisant. C'est pourquoi une statistique de la valeur par *masses*, comme l'est l'évaluation foncière, peut sans crainte prendre pour point de départ des jugements subjectifs de la valeur (baux, actes de vente, etc.), pour arriver à en déterminer les facteurs objectifs ou sociaux ; d'autant plus que la nouvelle évaluation prend soin, comme nous l'avons dit, d'éliminer le plus possible les éléments subjectifs dans les ventilations. M. Köbner compare l'évaluation foncière à la statistique criminelle. Toutes deux, au point de vue de la méthode, ont le même rôle à jouer. Pour expliquer la criminalité, la science s'est longtemps contentée d'un examen de psychologie individuelle ; voici que la statistique criminelle, en déterminant des constantes étonnantes d'exactitude, montre la criminalité comme un phénomène de pathologie *sociale*, et il n'y a pas le moindre doute que les recherches poussées vers cette direction vont bouleverser à la fois la théorie et la pratique du droit pénal.

Eh bien, la statistique de la valeur opérant sur une vaste échelle, comme l'évaluation foncière, finira par nous donner une « *valeur moyenne*, » comme la statistique de Quételet nous a donné « l'homme *moyen*. » Ce serait là, d'après M. Köbner, un lien entre les deux théories de la valeur. Nous ne pouvons nous empêcher de trouver cette vue, très nouvelle, tout à fait séduisante, et de regretter que le cadre du travail de M. Köbner, d'ailleurs très complet et très original, ne lui ait pas permis de l'exposer avec quelque développement.