



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Gestion de l'environnement, taxe sur le foncier non bâti et modes de faire-valoir

Thierry Schmitt

Citer ce document / Cite this document :

Schmitt Thierry. Gestion de l'environnement, taxe sur le foncier non bâti et modes de faire-valoir. In: Économie rurale. N°208-209, 1992. L'agriculture et la gestion des ressources renouvelables. Session des 29 et 30 Mai 1991, organisée par Maryvonne Bodiguel (CNRS) avec la collaboration de Michel Griffon (CIRAD) et Pierre Muller (CRA-FNSP) pp. 129-135;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1992.4469>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1992_num_208_1_4469

Fichier pdf généré le 08/05/2018

Résumé

L'analyse fiscale permet souvent une excellente mise en relief des principes économiques et sociaux qui président à la gestion des milieux ruraux. Bâti sur le modèle d'un système économique axé sur la reproduction et l'accumulation du capital financier, l'impôt a été utilisé comme instrument de modernisation des structures foncières des exploitations agricoles, en privilégiant la substitution de capital au travail. Ce modèle trouve en France son origine au XVIIIe siècle comme le démontre l'exemple de la taxe sur le foncier non bâti. Assise sur la valeur cadastrale des terres, c'est-à-dire la rente foncière du propriétaire, cette imposition épargne le capital productif mis en œuvre par l'exploitant. Elle est révélatrice de l'évolution du système de production agricole, qui, aux XVIIIe et XIXe siècles, a favorisé la mise en place de grandes exploitations sur le modèle anglais, la transformation des techniques agricoles et la modernisation de l'outillage. En cela, l'impôt foncier nous confronte directement au phénomène de la maîtrise urbaine de la campagne et nous ramène à la problématique plus générale de la séparation progressive de l'exploitation et de la propriété des terres, c'est-à-dire du caractère patrimonial ou marchand de la gestion des biens fonciers.

Abstract

Environment management, land tax and faron use

Taxation is used in France as an instrument of modernisation of the landed property. This model has been established during the XVIIIth century with, in particular, the land tax. This is based on the « valeur cadastrale », in other words the ground rent ; it saves the productive equipment and resources used by the farmer. The land tax sets the general problem of distinction between farming and ground property.

GESTION DE L'ENVIRONNEMENT TAXE SUR LE FONCIER NON BATI ET MODES DE FAIRE-VALOIR

Thierry SCHMITT*

Résumé :

L'analyse fiscale permet souvent une excellente mise en relief des principes économiques et sociaux qui président à la gestion des milieux ruraux. Bâti sur le modèle d'un système économique axé sur la reproduction et l'accumulation du capital financier, l'impôt a été utilisé comme instrument de modernisation des structures foncières des exploitations agricoles, en privilégiant la substitution de capital au travail. Ce modèle trouve en France son origine au XVIII^e siècle comme le démontre l'exemple de la taxe sur le foncier non bâti. Assise sur la valeur cadastrale des terres, c'est-à-dire la rente foncière du propriétaire, cette imposition épargne le capital productif mis en œuvre par l'exploitant. Elle est révélatrice de l'évolution du système de production agricole, qui, aux XVIII^e et XIX^e siècles, a favorisé la mise en place de grandes exploitations sur le modèle anglais, la transformation des techniques agricoles et la modernisation de l'outillage. En cela, l'impôt foncier nous confronte directement au phénomène de la maîtrise urbaine de la campagne et nous ramène à la problématique plus générale de la séparation progressive de l'exploitation et de la propriété des terres, c'est-à-dire du caractère patrimonial ou marchand de la gestion des biens fonciers.

ENVIRONMENT MANAGEMENT, LAND TAX AND FARON USE

Summary :

Taxation is used in France as an instrument of modernisation of the landed property. This model has been established during the XVIIIth century with, in particular, the land tax. This is based on the « valeur cadastrale », in other words the ground rent ; it saves the productive equipment and resources used by the farmer. The land tax sets the general problem of distinction between farming and ground property.

Plus que toute autre action publique, celle qui vise la gestion de l'environnement pose de nombreux problèmes de cohérence avec d'une part les autres politiques publiques et d'autre part les comportements sociaux et attitudes locales relatives à l'environnement. Le droit rend compte directement de ces éléments. La confrontation entre règles juridiques laisse en effet bien percevoir les représentations sociales et les dispositifs majeurs sur lesquels repose la régulation des interactions entre l'homme et les milieux naturels. L'analyse juridique contribue ainsi à la mise en perspective et donc en cohérence de divers éléments a priori hétérogènes. Elle permet en particulier de dégager les principes qui président au fonctionnement conjoint des ensembles juridiques (droit civil, droit rural, droit de l'environnement, droit fiscal) sollicités dans les processus de gestion de l'environnement, en l'espèce celle des milieux ruraux.

De ce point de vue, l'analyse du statut fiscal de l'espace rural et forestier est particulièrement instructive car il se situe à la croisée des politiques agricoles et environnementales,

il constitue l'un des facteurs de l'évolution des pratiques d'aménagement et d'équipement.

L'entreprise agricole, entendue comme unité de financement et de production, s'aligne sur un modèle à structure fortement capitalisée, tout en étant soutenue financièrement et techniquement par les personnes publiques. Sous certaines réserves, elle tend à s'intégrer de plus en plus dans les autres secteurs économiques. A ce titre, ce lieu de combinaison des facteurs de production qu'est l'exploitation agricole tend à privilégier les formules permettant de minimiser les coûts de production, en particulier le coût du travail, en accroissant les quantités de terre et de capital mises en œuvre par travailleur. La terre, l'espace rural, apparaît simplement comme un facteur de production parmi d'autres dont il convenait de diminuer le coût en encourageant les restructurations foncières, les locations ou même les productions hors sol.

A cet égard, le droit fiscal et le droit rural ou forestier se sont comportés apparemment comme des alliés objec-

* Maître de Conférences à l'Université R. Schuman de Strasbourg.

tifs, en préconisant l'adoption de modes d'exploitation à caractère intensif. Telle est l'analyse générale à laquelle procède le droit fiscal contemporain, une analyse qui repose pourtant sur un modèle ancien comme en témoigne la taxe sur le foncier non bâti, parfait révélateur des pesanteurs et constantes à long terme qui structurent notre société contemporaine.

FISCALITÉ ET GESTION DE L'ESPACE RURAL : APPROCHE GÉNÉRALE

Construit sur le modèle d'un système économique privilégiant la reproduction et l'accumulation du capital financier, le droit fiscal a permis d'utiliser sans retenue les richesses de la nature (H. Isaïa et J. Spindler, 1985, pp. 69-85). La fiscalité est en effet en général au service de la croissance économique et l'on trouve dans notre droit de nombreuses mesures spécifiques allant directement en ce sens. C'est que notre système fiscal n'est qu'une des composantes d'un ensemble plus vaste encore tout entier tourné vers la recherche d'une croissance matérielle maxima.

Dans la conjoncture agricole actuelle, l'agriculteur ne maîtrise pas ses prix de vente de sorte que l'abaissement des coûts de production est une des conditions majeures du développement de l'agriculture. La réduction des charges de structure passe alors en général par l'adoption de nouveaux modes de production, la mise en valeur intensive du capital foncier ou même, à l'extrême limite, son abandon. Dans tous les cas, une telle analyse ne laisse guère de place aux contraintes écologiques et ses effets sont le plus souvent pernicious, sinon désastreux. De nombreux exemples, fiscaux en l'occurrence, le démontrent très clairement, l'objectif recherché par le législateur est l'exploitation la plus rationnelle au sens économique du terme, de l'espace rural.

Ainsi, l'impôt a été parfois allégé pour atténuer le coût de production d'un bien naturel dont le cycle biologique est à long terme. C'est en particulier le cas de la foresterie qui connaît depuis très longtemps un statut fiscal privilégié (voir sur ces points T. Schmitt, 1985, et CNRS-PIREN, 1990). Ces avantages divers apparaissent comme une contrepartie aux contraintes naturelles qui pèsent sur la gestion des ressources forestières. Ils évitent des phénomènes néfastes tels des défrichements par anticipation pour payer les droits de succession ou l'impôt sur la fortune. Surtout, du point de vue financier, ce régime fiscal est une condition de l'attrait des capitaux vers les placements forestiers, vers le système de production de bois dont la rentabilité financière est assez aléatoire.

Mais avant tout, la fiscalité a été utilisée comme un instrument de modernisation de l'agriculture, de passage d'un secteur de production pré-capitaliste vers le modèle économique dominant, qui accompagne l'évolution générale du droit rural (voir sur ce point J. Hudault, 1985, pp. 28-37). La politique de l'Etat a contribué, au travers de la réglementation des structures, à évacuer la propriété foncière de la notion d'entreprise agricole, celle-ci étant fondée exclusivement sur le droit d'exploiter. Ce droit tend à se dégager totalement du capital foncier que représente la propriété des terres. Il s'analyse de plus en plus comme un droit de propriété incorporelle, ce qui explique égale-

ment le développement contemporain des droits d'entrée, des pas de porte agricoles, si contraires à l'ordre public des baux ruraux.

Du point de vue fiscal, le législateur s'est surtout préoccupé de neutraliser l'éventuel coût de telles opérations. Ainsi, le remembrement jouit d'une complète transparence (exonération des droits d'enregistrement : article 1023 du CGI, exonération des plus-values : articles 150 D 5° et 72 E du CGI). Les opérations immobilières des SAFER sont exonérées de droits d'enregistrement, (article 1028 bis du CGI) ou de TVA (article 261-5-1°-d-bis). La mise en valeur des terres incultes est exonérée de droits d'enregistrement (article 1025 du CGI) et de taxe foncière pendant dix ans (article 1395 3° du CGI) ; et parallèlement la sous-exploitation de ces dernières est susceptible d'entraîner une taxation équivalente à celle des terres labourables (article 1509 IV du CGI).

Très généralement d'ailleurs, l'ensemble des opérations d'aménagement rural et de mutation ou location à long terme de terres agricoles bénéficie le plus souvent de régimes spéciaux qui encouragent les investissements fonciers (voir par exemple les articles 1021 à 1025, 701 à 709, 793-1-4, 793-2-3 et 793 bis du CGI). L'origine historique de ces dispositions (les lois dont sont issues ces règles datent pour l'essentiel des années 1960, et en particulier 1962, 1963, 1965 et 1970) ne laisse aucun doute quant à l'objectif strictement productiviste poursuivi ici par le législateur.

L'aide financière ainsi apportée indirectement chaque année par l'Etat à cette transformation est assez considérable. Par exemple, le coût des seules exonérations de droits d'enregistrement en faveur de l'agriculture et de la forêt pouvait en 1985 être chiffré à 753,2 millions de francs, soit 76 % du coût total des exonérations relatives à cette catégorie d'impôt (1). Au total, la charge que représente l'ensemble des dispositions en cause, estimée en terme de dépense fiscale, pouvait très raisonnablement être évaluée en 1985 à près de 2 milliards de francs annuellement.

Financement public de dépenses privées, ces dépenses fiscales contribuent puissamment au processus d'accumulation du capital dans l'agriculture. Le phénomène constitue à cet égard un excellent révélateur de la pénétration dans le monde agricole d'un autre mode de production, privilégiant la substitution du capital au travail, dont on connaît les effets néfastes sur la diversité des écosystèmes ruraux en favorisant leur disparition ou, au minimum, leur bouleversement et leur uniformisation.

Ce modèle agronomique n'est cependant pas d'apparition récente ; il trouve son origine dans une évolution sur la longue durée de notre système rural, marquée par la montée du « capitalisme agraire », un recours au capital comme moyen d'augmenter la production agricole, pour à la fois améliorer le revenu rural et combler la faim du monde urbain. En effet, le productivisme agricole s'est en fait progressivement mis en place depuis plus de deux siècles et non dans les trente dernières années seulement, années « glorieuses » qui ne sont que le paroxysme souvent dramatique d'une évolution structurelle à long terme de notre société vers un monde de plus en plus urbain et artificiel. L'exemple des fondements politiques et sociaux de l'assiette de la taxe sur le foncier non bâti en constitue une démonstration éclatante.

1. Conseil des Impôts, 8^e rapport relatif à l'imposition du capital (J.O., Doc. administratifs, 1986, p. 45).

L'ASSIETTE DE LA TAXE SUR LE FONCIER NON BATI ET LES MODES DE FAIRE-VALOIR

La taxe foncière sur les propriétés non bâties, instituée en 1790 et réformée depuis lors maintes fois, relève du paradoxe. C'est aujourd'hui l'impôt le plus contesté des quatre impôts directs locaux alors que son produit global est aussi le plus faible. Le total des rôles annuels émis au titre de cette taxe s'élève à environ 10 milliards de francs. Elle n'est donc qu'une ressource financière d'importance presque secondaire pour les collectivités locales et se situe de ce point de vue au dernier rang des quatre impôts directs locaux, encore qu'elle constitue une ressource essentielle pour les communes rurales les moins peuplées, en particulier celles de moins de 700 habitants (2).

Décrite de façon très sommaire, cette imposition s'applique à l'ensemble des propriétés non bâties de toute nature sises en France (les bâtiments agricoles en sont donc exemptés, ces derniers étant également exonérés de taxe sur le foncier bâti) sauf celles qui en sont exonérées de façon permanente ou de façon provisoire par une disposition spéciale (CGI articles 1393 et 1394).

La taxe sur les propriétés non bâties est aujourd'hui encore assise, selon l'article 1396 du Code, sur le revenu cadastral des propriétés foncières. Ce revenu cadastral est lui-même égal à la valeur locative cadastrale (ou évaluation cadastrale depuis la loi du 30 juillet 1990) des propriétés non bâties diminuée d'un abattement forfaitaire de 20 %. Cette valeur cadastrale exprime un niveau de revenu potentiel pour les différentes parcelles classées selon la nature des cultures qui y sont pratiquées : terres agricoles, vergers, vignes, bois, etc.

Comme l'écrivait D. Barthélémy (1985, p. 3), « à travers cette valeur cadastrale, l'appréhension de la valeur agricole de la terre semble tout à fait simple puisque l'usage productif du sol est clairement énoncé et pris en compte ». En réalité, la notion même de valeur ou évaluation cadastrale pose de très gros problèmes de signification. La clé de sa compréhension se trouve dans l'origine historique ancienne et l'inertie qu'ont manifesté les règles d'assiette de cet anachronisme fiscal, malgré le récent replâtrage dont elles ont fait l'objet.

L'article 1396 du Code Général des Impôts dispose que la taxe foncière sur les propriétés non bâties est établie d'après la valeur locative cadastrale de ces propriétés, déterminée conformément aux règles définies par les articles 1509 à 1518 A et sous déduction de 20 % de son montant. Cette assiette faisait montre d'une sous-évaluation notoire de sorte que le législateur a été contraint d'adopter des dispositions portant révision générale des évaluations cadastrales, qui sont l'objet de la loi du 30 juillet 1990 (les résultats de la révision ne seront toutefois incorporés dans les rôles qu'après l'adoption d'une loi ultérieure).

Au terme de l'article 1509 du Code Général des Impôts, la valeur locative cadastrale est déterminée d'après un tarif communal lui-même établi selon les règles tracées par une instruction ministérielle du 31 décembre 1908 auquel l'article 1509 renvoyait expressément. Son évaluation constituait une opération des plus ardues.

2. Voir sur ce point le rapport du Conseil des Impôts relatif à la fiscalité locale (J.O., Doc. administratif, 1989, tome I, p. 183).

Tout d'abord, il fallait procéder à la classification des terres en fonction de leur utilisation puis déterminer un tarif qui était ensuite appliqué à l'ensemble des parcelles en fonction du classement de ces dernières. En d'autres termes, la procédure d'évaluation pouvait grossièrement être divisée en deux phases : d'une part, l'établissement d'une grille de classification et le classement des terres selon des modalités très précises, et d'autre part, une phase d'évaluation du tarif selon trois méthodes, celle de la moyenne des baux (de loin la plus fréquente), celle de l'appréciation directe, celle enfin de la valeur vénale (sur ces éléments de technique fiscale, voir T. Schmitt et Rapport Piren, op. cités). L'objectif fondamental était de parvenir à une évaluation « objective » de la propriété, de la productivité « normale », « naturelle » du sol car selon les juristes du XIX^e siècle, « c'est la propriété seule, par elle-même en quelque sorte, qui est chargée de la contribution » (en ce sens, L. Bequet, 1884, p. 12).

Ces règles correspondent aujourd'hui à une conception sociale et économique obsolète de l'espace rural et du revenu foncier, elles accusent lourdement, pour l'esprit du juriste et de l'économiste contemporain, le poids des deux siècles d'histoire de l'impôt. Cette conception de l'assiette de l'impôt dissimule en fait une tentative originale d'imposition de la rente foncière, historiquement datée. La notion de revenu cadastral est à cet égard doublement porteuse de sens. D'une part, et cela apparaît comme une évidence, elle est en liaison directe avec la montée du capitalisme foncier du siècle des Lumières (et du XIX^e aussi) et les tentatives de mise en place d'un système d'exploitation « à l'anglaise ». D'autre part, mais cela est plus caché, elle est la projection d'une image aujourd'hui ancienne et pourtant toujours actuelle d'un espace rural français qui s'inscrit dans « la longue durée ».

A. Revenu cadastral et rente foncière

Selon l'administration fiscale, la valeur locative cadastrale correspond théoriquement au revenu net que le propriétaire tire de ses immeubles lorsqu'il les afferme, ou s'il les exploite lui-même, à celui qu'il pourrait en tirer en cas de location. Cette analyse est incorrecte car ce n'est pas le loyer réel mais la valeur locative de la propriété qui est saisie par l'impôt, c'est-à-dire la valeur que le loyer devrait atteindre compte tenu de la nature des terres données à bail. A cet égard, l'article 2 du décret du 1^{er} décembre 1790 qui instituait la contribution foncière disposait expressément que « le revenu net d'une terre est ce qui reste à son propriétaire déduction faite sur le produit brut des frais de culture, semence, récolte et entretien ». Ce même décret introduisait en même temps (et semble-t-il pour la première fois) la notion de valeur locative dans notre droit fiscal.

Cette définition correspond directement à celle de la rente foncière telle qu'on la trouve exprimée dans la théorie économique classique (voir, par ex. A. Smith, 1848, p. 242). Néanmoins, ce n'est pas dans les écrits des classiques qu'il faut rechercher les fondements de la taxe foncière sur les propriétés non bâties mais dans les théories exposées au milieu du XVIII^e siècle par l'école physiocratique, et en particulier par François Quesnay, son chef de file.

Dans son **Tableau Economique** publié en 1758, celui-ci écrivait : « la classe des propriétaires comprend le souverain, les possesseurs de terres et les décimateurs. Cette classe subsiste par le revenu ou produit net de la culture qui lui est payé par la classe productive » (les exploitants agricoles) « après que celle-ci ait prélevé, sur la reproduction qu'elle fait renaître annuellement, les richesses nécessaires pour se rembourser de ses avances annuelles et pour entretenir ces richesses d'exploitation » (3). Revenu de la classe des propriétaires, la rente était versée par la classe dite productive, celle qui exploitait le sol, en d'autres termes les exploitants agricoles, celle d'où, selon François Quesnay, sortait la seule source réelle de richesse de la nation. La rente foncière correspond donc à la part du produit de la terre qui reste après que celui qui la cultive ait prélevé ses avances et le salaire de ses peines. Selon Turgot, la rente foncière est en quelque sorte ce que la terre donne en pur don, c'est la part du propriétaire ou le revenu avec lequel celui-ci peut vivre sans travail et qu'il porte où il veut (Anne Robert Turgot, 1776, cité in J.L. Guigou, 1982, p. 95). Comment ne pas voir une parenté directe entre la définition de l'assiette de l'impôt révolutionnaire et les théories développées par les économistes de l'école physiocratique dont les plus éminents représentants, Quesnay, Turgot ou Mirabeau par exemple, avaient été en contact direct avec le pouvoir politique, lorsqu'ils ne l'ont pas exercé eux-mêmes.

Ces constatations ouvrent d'intéressantes perspectives sur les implications sociologiques des notions de valeur ou de revenu cadastral.

En effet, l'histoire économique nous apprend qu'à partir de 1750 l'on a assisté en France à une augmentation rapide du prix des céréales et des fermages et à un début d'agitation sociale dans les campagnes. Dans la période 1739-1789, l'indice général pondéré des prix agricoles français passe du niveau 78 au niveau 125, soit une hausse de 60 % (cité par Emmanuel Leroy Ladurie). Pendant la même période, l'indice des fermages nominaux est passé de l'indice 100 avant la décennie 1730-1739 à l'indice 242 pendant la décennie 1780-1789 (E. Leroy Ladurie, 1975, p. 434).

A la même époque en Angleterre, la révolution agricole transformait profondément les structures de production et les structures sociales. Le mouvement en faveur des enclosures visait à concentrer et à clôturer les exploitations dans un mouvement général vers l'intensification de leur gestion confiée à des fermiers-entrepreneurs. La concession des terres pour une longue période liant propriétaires et fermiers était là aussi en cours d'expérimentation. Ces méthodes modernes d'administration des patrimoines ruraux furent importées sur le continent où, la pression démographique et la croissance du revenu agricole aidant, l'on s'était mis à croire à la terre comme source de profit.

Considérée sous cette perspective, la physiocratie correspond en fait aux tentatives de grandes et moyennes cultures, avec rente foncière et fermiers, mises en œuvre suivant le modèle anglais, d'abord très timidement pendant le XVIII^e siècle puis beaucoup plus vigoureusement par les « agromanes » de la Restauration et de la Monarchie de juillet qui rempliront « le rôle de catalyseurs, de diffuseurs de l'agriculture moderne » (en ce sens, M. Agul-

hon, 1975, pp. 116-117). On notera ici avec intérêt que François Quesnay était lui-même fils de fermier, ami des « gros laboureurs », et à ce titre, la complicité qui reliait l'école physiocratique à la classe des grands propriétaires terriens n'est plus guère étonnante. Ces tentatives s'appuyèrent d'abord sur la réserve seigneuriale conçue comme une base d'initiatives et comme un pôle de croissance. Comme l'écrivait Emmanuel Leroy Ladurie, elles visaient à mieux répondre aux stimulations du marché, c'est-à-dire en fin de compte à la faim des villes, aux besoins grandissants de l'urbanisation et de la consommation (v. en ce sens E. Leroy Ladurie, op. cité, p. 567).

Ces quelques constatations (que l'on pourrait multiplier) nous interpellent directement. En effet, au travers de l'imposition de la rente foncière après 1790, n'assiste-t-on pas ici à l'une des premières cristallisations juridiques de l'opposition entre propriété foncière et unité économique de l'exploitation agricole ? En d'autres termes, tirant profit de la rupture (provisoire) de l'alliance stratégique entre gros fermiers, noblesse et clergé, le législateur révolutionnaire, au travers de l'imposition de la rente foncière du propriétaire, va trouver dans l'impôt un moyen de privilégier directement la grande exploitation agricole dans son aspect d'unité de production intensive, en favorisant le passage d'une économie de reproduction paysanne à une économie agricole capitaliste de production.

Ce caractère capitaliste de l'exploitation physiocratique n'est, en effet, guère douteux. Pour s'en convaincre, on peut citer par exemple ce qu'écrivait Mirabeau dans sa **Philosophie Rurale**, publiée en 1763, en collaboration avec François Quesnay : « l'économie rurale n'est point parcimonieuse sur le fond : car le laboureur sait bien que la plus ruineuse des dissipations serait l'épargne faite sur le travail, les labours, les engrais, etc. Mais il cherche à épargner sur le temps en redoublant de vigilance, d'ordre et d'activité ; sur les frais annuels en cherchant à faire, à l'aide des animaux, ce qu'il fait avec des hommes ; ... en leur donnant des conducteurs plus forts, plus habiles... et qui, quoique mieux payés, lui coûtent bien moins, en ce qu'un seul fait l'ouvrage de trois ; ... en s'aidant enfin de toutes les machines propres à faciliter le travail de son atelier, en mettant tout à profit » (cité in J.L. Guigou, op. cité, p. 83).

En frappant les revenus de la propriété rurale et donc en exonérant corrélativement les bénéfices résultant de l'exploitation agricole, la taxation de la rente foncière épargnait le capital productif. En cela, elle avantageait la transformation des techniques agricoles, la modernisation de l'outillage et la mise en œuvre de nouvelles cultures, métamorphose qui se manifeste dans l'évolution très positive des revenus agricoles durant la première moitié du XIX^e siècle. Entre 1815 et 1854, le produit brut agricole enregistre une augmentation de 41 % (voir G. Desert et R. Specklin, 1975 pp. 138-140), croissance qui est particulièrement forte dans les régions où domine la grande propriété (+ 84 % dans le Bassin parisien entre 1840 et 1852 !)

En fin de compte, en transposant fiscalement ces nouvelles attitudes à l'égard de l'agriculture, la notion de revenu cadastral traduit aussi la vieille opposition entre deux formes de production bien vivantes, d'une part l'économie paysanne avec sa pulvérescence parcellaire et d'autre

3. In *Tableau économique des Physiocrates*, Paris, Calman-Levy, 1969, p. 46.

part la grande propriété à caractère capitaliste que, du point de vue fiscal, l'on entre-apercevait dès 1790.

B) Revenu cadastral et espace rural

Si les fiscalistes ont parfois souligné le rapport existant entre la taxe sur le foncier non bâti et la théorie économique de la rente foncière, ils se sont beaucoup moins intéressés aux éventuelles relations susceptibles de s'établir entre le revenu cadastral et l'espace rural ; or ces dernières, fort discrètes, existent néanmoins et cela tant au niveau purement local, micro-fiscal pour ainsi dire, qu'à une échelle plus globale, révélatrice du vieux phénomène de domination urbaine sur la campagne.

Tout d'abord, on observera que le mode d'évaluation du revenu cadastral se calque en fait assez étroitement sur le paysage agraire du terroir, du moins celui de la France du Nord-Est, la France de « l'openfield ». Les critères de classification des parcelles utilisent les notions de degré de fertilité du sol, de valeur du produit et de situation topographique de la parcelle. Or ces critères permettent de reproduire fidèlement au plan fiscal, le modèle villageois des XVIII^e, XIX^e et des premières décennies du XX^e siècle. Comme l'écrivait, par exemple, Fernand Braudel (1986, p. 121 à 127), « le territoire villageois se comportait, et dans une large mesure se comporte encore, comme un univers à la Von Thünen ». Les terres les plus favorisées formaient en effet une ceinture qui collait aux maisons, c'était la zone des jardins puis des vergers qui bénéficiait des soins les plus attentifs et d'apports répétés en engrais animaux (et parfois humains). Ces terres, les plus productives, étaient logiquement taxées le plus fortement. Puis venait, plus loin, la zone des terres arables, de grandes cultures ou de prairies. Ici les parcelles étaient taxées en fonction de leur fertilité naturelle et de leur plus ou moins grande proximité des voies de communication et des habitations, ce qui facilitait bien sûr leur exploitation. Enfin, encore plus loin, l'on trouvait le « saltus », formé de landes, de terres abandonnées et de taillis, zone qui offrait malgré tout de nombreuses ressources gratuites à la communauté (chasse, cueillette, pâturage du cheptel) et qui servait aussi au besoin de réserve foncière. La taxation était ici minime.

D'autre part, à un niveau plus général, des relations subtiles s'établissent aussi entre le revenu cadastral et le mode de faire-valoir. Le point de départ de ces réflexions est constitué par un fait bien connu aujourd'hui, la sous-évaluation notoire des valeurs locatives par rapport aux loyers réels des terres.

Le Conseil des Impôts relève ainsi (dans son rapport relatif à la fiscalité locale, op. cité, p. 199) que le rapport entre la valeur locative et le loyer réel, calculé dans 82 départements pour le groupe des terres et des prés au 1^e janvier 1986, était égal à environ 0,6. En d'autres termes, les valeurs locatives actuelles sont, en moyenne nationale, inférieures à 60 % du montant des loyers réels. Ce rapport s'est d'ailleurs considérablement dégradé depuis 1978. A cette date, il était de 77 %, soit une aggravation de l'écart moyen de l'ordre de 22 % (77-60/77).

Cette sous-évaluation notoire trouve deux sortes d'explications. La première tient tout simplement à l'ancienneté des

évaluations qui ne permet pas de prendre en compte le niveau actuel des fermages et l'évolution du marché locatif local. Rappelons à cet égard que les valeurs locatives actuelles ont été évaluées initialement en 1961 (avec une révision forfaitaire en 1970) par rapport à des baux qui sont figés dans le cadre du statut du fermage. Or l'évolution du marché locatif local est pour l'essentiel dépendante de la demande de terres et des nouvelles conditions de mise en valeur des sols. Les valeurs cadastrales forment donc aujourd'hui une photographie de l'économie agricole du début des années 1960, un portrait qui n'a guère de rapport avec les réalités techniques et économiques actuelles.

La deuxième cause de la sous-évaluation des valeurs locatives réside tout simplement dans l'insuffisante fiabilité de la référence aux baux. L'évaluation des valeurs cadastrales sur la base des loyers moyens présente en effet de très importants inconvénients, en particulier dans les régions où le faire-valoir direct est prédominant. Ainsi, lorsque l'on projette sur une carte le rapport entre la valeur locative et le loyer réel à l'hectare au 1^e janvier 1986, on s'aperçoit que schématiquement la zone pour laquelle ce rapport est inférieur ou égal à 60 %, recouvre à peu près la Bretagne pour descendre dans le sud-ouest et remonter ensuite vers le nord-est de la France, formant approximativement un V dont la pointe se trouverait au centre des Pyrénées (carte 1)*. Cette carte présente en fait une grande analogie avec celle relative à la superficie agricole utile départementale exploitée en faire-valoir direct en 1980 où là encore on retrouve cette forme grossière en V (carte 2). Plus curieusement, on s'aperçoit que dans certains de ces départements, le faire-valoir direct était établi de longue date car, dans une certaine mesure, les cartes actuelles reflètent encore la structure des systèmes agraires du milieu du XIX^e siècle, et en particulier une image de la France partagée en système de propriété paysanne, de fermage et de grandes exploitations (carte 3).

La cartographie des valeurs cadastrales paraît ainsi révélatrice d'une certaine pesanteur historique que les tendances contemporaines de l'économie agricole ne modifient que très lentement. Bien au contraire, ces tendances se calquent, semble-t-il, sur ce schéma ancien comme peut le laisser supposer l'importance tout à fait frappante des exploitations en hors sol dans des régions comme la Bretagne (exploitations qui bénéficiaient jusqu'à la loi du 30 juillet 1990 d'une complète détaxe fiscale au regard des taxes foncières). On s'aperçoit ainsi que la politique de restructuration foncière suivie par les pouvoirs publics depuis les années 1960 n'a guère eu d'effet sur la répartition spatiale des valeurs cadastrales.

Entre 1942 et 1980 l'agriculture française est passée d'un système de petites exploitations à un système pour l'essentiel d'exploitations moyennes, de l'ordre de 20 à 50 hectares. Or un examen dans le détail de l'évolution des systèmes d'exploitation laisse percevoir que le V caractéristique de la carte des valeurs cadastrales correspond, dans un premier temps à un V où la petite exploitation était dominante, puis aujourd'hui, à un V où l'exploitation moyenne prédomine le plus nettement dans les structures d'exploitation. Il semblerait donc que la taxe sur le foncier non bâti soit révélatrice de tendances sociales beaucoup plus lourdes que

* Les cartes sont placées in fine.

celles qu'on perçoit habituellement et en particulier que cet impôt n'a guère intégré les effets culturels de la politique agricole commune.

L'interprétation de ce phénomène paraît a priori purement technique ; il semble a priori lié aux insuffisances techniques des méthodes d'évaluation des valeurs locatives. On peut toutefois s'interroger : cette technique fiscale désuète ne dissimule-t-elle pas une autre explication ? Ne faut-il pas attribuer une autre signification à une telle permanence ? Ne nous confronte-t-elle pas directement à la domination qu'exerce le monde urbain sur la campagne, en concrétisant fiscalement la vieille opposition entre l'exploitation paysanne et la **propriété** foncière, source et signe de pouvoir ?

Au regard de notre passé politique, la mise en place de cette technique d'imposition au début du XIX^e siècle doit en effet être rapprochée de l'adoption d'un régime électoral censitaire qui avantageait surtout les grands propriétaires terriens, gros contribuables et donc électeurs et éligibles, au détriment des petits paysans qui se voyaient exclus en fait du jeu politique. Après 1814 (mais aussi durant la période révolutionnaire déjà), seules les plus grandes propriétés conféraient « le droit actif de participer à la vie publique. Il faut, pour être électeur aux élections législatives, avoir au moins trente ans d'âge et payer une contribution directe d'au moins 300 francs » (M. Agulhon, op. cité, p.87). Or à l'époque, l'essentiel des contributions directes provenait de la cote foncière. Le droit électoral était donc en fait lié à la grosse propriété foncière. Les 100 000 électeurs de l'époque détenaient environ le tiers de la fortune foncière nationale (selon M. Agulhon, op. cité, pp. 88-91).

Aujourd'hui, la sous-évaluation des valeurs locatives des propriétés en faire-valoir direct compense partiellement la quasi-exonération ou large sous-imposition des exploitants en fermage qui ne payent en moyenne, du fait des possibilités pour les propriétaires de répercuter l'impôt, que 32 % du montant total des cotisations de taxes foncières sur les propriétés non bâties (4). En 1987 par exemple, le total du produit des taxes foncières sur les propriétés non bâties perçues sur les terres agricoles, était de l'ordre de 8,09 milliards de francs. Sur ce total, la part payée par les exploitants agricoles, propriétaires ou locataires, était de 4,9 à 5,2 milliards de francs selon les hypothèses de calcul. Sur ce sous-total, entre 1,09 milliard et 1,35 milliard de francs ont été répercutés sur les fermiers en application, soit du statut des baux ruraux, soit des dispositions contractuelles liant fermiers et propriétaires. Cela signifie que l'impôt supporté par les fermiers représente environ entre 33 et 25 % de celui payé par les propriétaires-exploitants en faire-valoir direct. En fait, la sous-évaluation notoire des propriétés dans les régions de faire-valoir direct dominant (de l'ordre de 40 % environ) a donc permis de réduire de façon considérable la part des propriétaires exploitants dans les charges communes. La longue exemption de l'exploitation en hors sol ne peut que confirmer cette idée.

En fin de compte, l'analyse de la signification sociale du concept de revenu cadastral nous confronte de façon assez surprenante au phénomène du contrôle et de la maîtrise urbaine de la campagne que l'on ne saurait ignorer. Le rapport ville/campagne est en effet décisif en ce qui concerne la compréhension et l'analyse du territoire rural. Les travaux des historiens montrent depuis longtemps la domi-

nation qu'exerçaient la noblesse et la bourgeoisie urbaine par l'acquisition de grandes propriétés foncières à la campagne. Comme l'écrit Louis Bergeron (1989, p. 293), « ce sont d'innombrables représentants du capitalisme, des propriétaires rentiers, des industriels ou des financiers, agissant à partir des centres urbains » (et en particulier Paris) « ou, dans le cas des gros fermiers, de l'intérieur même des campagnes, qui imposent au XIX^e siècle, leur marque sur l'espace des régions agricoles les plus riches, en voie de révolution économique par la modernisation des méthodes de culture ou par la spécialisation des produits ». Si on prend comme exemple le sud de la région parisienne, on s'aperçoit, dans les départements entre Seine et Loire, que le rapport entre les valeurs locatives et les loyers réels à l'hectare est parmi les plus réduits. Or on connaît dans cette région de la Beauce l'importance des très grandes propriétés. Chaque ville a ici ses propres zones d'influence, qui sont déterminées par le poids démographique et social des groupes d'acheteurs urbains combinés avec les effets de la distance. Un rapprochement entre la situation des très grandes exploitations, dont on connaît la concentration dans le bassin parisien, la vitesse de déplacement en 1780 et la répartition spatiale des valeurs cadastrales (carte 1), confirme la pertinence de notre intuition. Les valeurs fiscales constituent aujourd'hui encore un révélateur très net des évolutions économiques et sociales et en particulier de la domination politique et financière qu'exercent les centres urbains, et tout particulièrement le monstre parisien, sur leur plus ou moins proche campagne.

« Le but secret de l'histoire, sa motivation profonde, n'est-ce pas l'explication de la contemporanéité », écrivait F. Braudel (en citant M. Bloch, 1979, p. 537). Quoi de plus vrai au regard de notre propos ?

En définitive, la mise en place de la taxe sur le foncier non bâti est en relation directe avec la montée du capitalisme agraire qu'ont connu les XVIII^e et XIX^e siècles, en particulier dans tout le bassin parisien. N'est-il pas curieux que les révoltes paysannes au XVIII^e siècle se dessinent surtout dans les régions du nord-est, c'est-à-dire les grands pays céréaliers du royaume, là où l'offensive capitaliste des propriétaires fonciers est peut-être la plus forte, avec son cortège de querelles et d'exactions ? L'exaspération du paysan prendra la forme ancienne de l'antiféodalisme, vieux langage bien connu « parce que le langage anticapitaliste n'a pas trouvé encore son vocabulaire » (voir sur ces points les observations de F. Braudel, op. cité, pp. 256-258). Et de même, le fameux V de la sous-évaluation que dessine la carte des revenus cadastraux ne correspond-il pas à ces régions de l'Aquitaine, du Languedoc, du Massif Central ou du Massif Armoricain où s'étaient maintenus les vieux statuts paysans ?

En d'autres termes, il nous semble légitime de voir une relation toute privilégiée entre l'impôt foncier, le fermage et la pleine propriété c'est-à-dire les principaux modes de faire-valoir des espaces ruraux. Cette relation n'est pas seulement d'ordre purement technique, purement juridique, mais elle repose aussi et surtout sur des évolutions sociales et économiques anciennes qui permettent de mieux comprendre la réalité contemporaine. L'introduction du mode de production capitaliste, la dissociation entre propriété juridique et exploitation économique de la terre dans le monde paysan sont socialement les causes premières de la réforme de la fiscalité foncière de l'ancien régime, sous

4. Rapport du Conseil des Impôts, op. cité, p. 211.

l'empire de laquelle nous vivons encore aujourd'hui peu ou prou. Et d'ailleurs, la récente loi de 1990 ne va-t-elle pas enfin au bout de cette logique en prévoyant, à terme, le remplacement de la taxe foncière sur les propriétés non bâties par, d'une part une taxe sur la propriété agricole (due par le propriétaire), d'autre part et surtout une taxe sur les activités agricoles à la charge des exploitants qui serait assise sur la valeur ajoutée des exploitations appréciée d'après une moyenne pluriannuelle (ce qui mettra peut-être fin aux distorsions économiques dont l'impôt est aujourd'hui la cause, voir D. Barthélémy, 1990, p. 161).

Mais ce mode de production n'est-il pas aussi à l'origine de la dégradation progressive de notre environnement ? Et dès lors, une conclusion logique semble une fois de plus s'imposer. C'est au travers des structures foncières de l'exploitation rurale que se rejoignent certainement la taxe sur les propriétés foncières non bâties et la question de la gestion de l'environnement rural. Cela nous ramène en fin de compte à une problématique bien plus générale, de la longue durée, celle de la séparation progressive de l'exploitation et de la propriété des terres, c'est à dire celle du caractère patrimonial ou marchand de la gestion des biens fonciers dont on sait déjà à quel point elle est déterminante pour la sauvegarde de notre environnement.

Carte 2 — Pourcentage de la superficie agricole utile départementale en faire-valoir direct, en 1980



Source : Conseil des impôts — 10^e rapport relatif à la fiscalité locale — J.O. doc. adm. 1989, T 1, p. 203.

Carte 3. — Les systèmes agraires au milieu du XIX^e siècle



Source : Emmanuel Todd, « La Nouvelle France » (d'après les données du recensement de 1851). Cité in : Conseil des Impôts — 10^e rapport relatif à la fiscalité locale — J.O. docv. adm. 1989, T 1, p. 204.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

AGULHON M. (1975). — In *Histoire de la France rurale*. Paris, Ed. du Seuil, Tome 3.

BARTHELEMY D. (1985). — Comment mesurer la valeur des terres ? In *Etudes Foncières*, n° 28, sept. 1985.

BARTHELEMY D. (1990). — Le revenu cadastral : une assiette contraire à l'imposition proportionnelle des valeurs ajoutées et revenu d'exploitation. *Revue Française de Finances Publiques*, 1990, n° 31.

BEQUET L. (1884). — *Répertoire du droit administratif*. Paris, Ed. Dupont, 1884, Tome IV.

BERGERON L. (1989). — In L'investissement de l'espace par le capital. In *Histoire de la France*, Tome I « L'espace français ». Paris, Ed. du Seuil, 1989.

BRAUDEL F. (1979). — In *Civilisation matérielle, économie et capitalisme, XV^e - XVIII^e siècles*, Tome 3 « Le temps du monde ». Paris, Ed. Armand Colin, 1979.

BRAUDEL F. (1986). — In *L'identité de la France*. Ed. France Loisir, 1986.

DESERT G. et SPECKLIN R. (1975). — In *Histoire de la France rurale*. Paris, Ed. du Seuil, 1975.

GUIGOU J.L. (1982). — *La rente foncière*. Paris, Economica, 1982.

HUDAULT J. (1985). — Propriété et exploitation : l'évolution de la législation agricole. *Etudes Foncières*, n° 27, mars 1985.

ISAIA H. et SPINDLER J. (1985). — Fiscalité, environnement et régulation du système économique. *Revue française des finances publiques*, 1985.

LEROY LADURIE E. (1975). — In *Histoire de la France rurale*, Tome II. Paris, Ed. du Seuil, 1975.

SCHMITT T. (1985). — Fiscalité et environnement : l'impôt, la forêt et le marais. *Revue Française de Finances Publiques*, n° 10, 1985.

SCHMITT T. (1990). — *Cartographie fiscale de l'environnement : l'exemple du Ried Centre Alsace*. CNRS-PIREN (rapport) Doc. Dactylographié, 191 p.

SHMITH A. (1848). — *Recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations*. Livre II, chapitre V. Londres 1848.

TURGOT Anne Robert (1776). — *Réflexions sur la formation et la distribution des richesses*. In GUIGOU J.L. *La rente foncière*. Paris, Economica, 1982.