

# La réforme de l'impôt foncier

Autor(en): **Stockmar, J.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Actes de la Société jurassienne d'émulation**

Band (Jahr): **3 (1890-1891)**

PDF erstellt am: **19.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-549666>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# La réforme de l'impôt foncier



**I**l n'est guère de question plus actuelle que celle de l'assiette de l'impôt foncier. Elle figure à l'ordre du jour de tous les parlements; elle occupe la place d'honneur dans les programmes de toutes les associations qui étudient les causes de la crise agricole et les moyens d'y remédier. Si l'on veut diminuer les charges qui pèsent sur l'agriculture, il est naturel, en effet, qu'on s'en prenne d'abord à la plus immédiate, au prélèvement que l'Etat perçoit sur le revenu réel ou supposé des propriétaires fonciers.

Dans le canton de Berne, et surtout dans le Jura, le besoin d'une réforme est vivement ressenti depuis longtemps. Si elle n'est pas encore réalisée, la faute en est principalement au dualisme de notre législation fiscale, qui perpétue des abus dont on prétend que la Constitution nous garantit le maintien. Les constituants de 1846 n'avaient confirmé le système jurassien qu'à titre provisoire, et les représentants du Jura n'en méconnaissaient pas les défauts. En 1863, N. Kaiser les signalait au Grand Conseil dans la discussion de la loi sur l'impôt du revenu. Elles devinrent plus sensibles encore après la mise en vigueur de la loi du 19 décembre 1861, qui transformait l'impôt de répartition en impôt de quotité. Les deux révisions des estimations cadastrales, opérées en 1866 et en 1876, achevèrent de mettre au jour les vices d'un système aujourd'hui centenaire, auquel on n'a jamais apporté la moindre amélioration. L'exagération manifeste des éva-

luations dans certains districts provoqua de nombreuses réclamations dont les députés jurassiens s'empressèrent de saisir le Grand Conseil. Les motions de MM. Jolissaint, Folletète, etc., ont exposé à plusieurs reprises les doléances des propriétaires fonciers surtaxés ; chaque fois le Grand Conseil a exprimé son assentiment par une platonique prise en considération, mais la question n'a pas encore avancé d'un pas.

Le récent projet de loi sur l'impôt direct, que le peuple a refusé de sanctionner, proposait une solution dont l'agriculture aurait pu se contenter, tout au moins à titre d'acompte. Il introduisait dans le Jura la défalcation des dettes hypothécaires, il permettait la révision partielle des estimations cadastrales, et il attribuait à la propriété agricole le bénéfice d'une classification qui se serait probablement traduite par un dégrèvement d'un sixième de l'impôt foncier. S'il a été rejeté par les électeurs, ce n'est pas à coup sûr parce qu'il accordait trop de concessions à l'agriculture ; mais plutôt parce que ces concessions paraissaient insuffisantes. Quoiqu'il en soit, cette campagne, pour n'avoir pas eu de résultats positifs, n'aura pas été stérile, car elle a popularisé l'idée de la réforme fiscale, elle a démontré la nécessité de la péréquation des impôts, et elle a appelé l'attention sur beaucoup d'abus dont la routine avait fini par masquer l'existence. Le peuple a simplement renvoyé le projet de loi aux pouvoirs publics pour l'améliorer, et comme le Grand Conseil vient d'exprimer son intention de le remanier à bref délai, le moment semble venu d'examiner sur quels points doivent porter les retouches. La discussion de cette question d'utilité publique ne peut d'ailleurs que gagner à être poursuivie en dehors de l'agitation politique qui, au mois de mai dernier, en a faussé le caractère.

La contribution foncière a été établie en 1790 pour remplacer les anciennes charges qui pesaient sur les immeubles. Si l'un des principaux bienfaits de la Révolution française est d'avoir substitué l'impôt personnel aux

charges de l'ancien régime, il faut avouer que l'impôt foncier constitue une exception à cette règle. Sous son nom nouveau, c'est bien encore le cens, la redevance annuelle du sol, et ce caractère est encore aggravé dans le Jura par le fait que le revenu net des immeubles qui doit servir de base à l'impôt, et dont le mode d'évaluation est d'ailleurs insuffisant, se calcule sans déduction des dettes hypothécaires. En théorie, on tombe d'accord que les charges publiques devraient être réparties entre tous les habitants du pays en proportion de leur revenu. Mais lorsqu'il s'agit des propriétaires fonciers, on fausse compagnie à ce principe, et l'on applique un système qui ne tient compte du revenu que comme d'un facteur négligeable ou tout au moins accessoire. La révision décennale, alors même qu'elle se ferait régulièrement, néglige forcément les variations pourtant si fréquentes du revenu foncier, et ne peut fournir que des estimations approximatives et par conséquent arbitraires.

En somme, la logique exigerait que chaque propriétaire foncier fût taxé annuellement, comme tous les autres contribuables, d'après le revenu que lui procurent ses immeubles. Ce système serait bien plus favorable à l'agriculture que la prétendue fixité de l'impôt foncier, car les perfectionnements agricoles ne risqueraient plus, comme aujourd'hui, d'entraîner une élévation immédiate de l'impôt avant d'avoir procuré un revenu quelconque aux propriétaires qui en supportent les frais.

La substitution de l'impôt du revenu à l'impôt foncier ne se heurterait pas à de grandes difficultés d'application. L'évaluation du revenu moyen des immeubles embarrasserait sans doute moins les commissions locales que celle du revenu des entreprises industrielles. L'organisation cadastrale et hypothécaire en retirerait aussi d'incontestables avantages : débarrassé de ses accointances fiscales, le cadastre deviendrait réellement l'inventaire exact et constamment à jour de la propriété foncière. La difficulté proviendrait plutôt de la résistance des propriétaires qui

n'acceptent pas volontiers les innovations, surtout en matière d'impôts, et qui craindraient peut-être d'être soumis à une contribution trop variable et dont la mobilité affecterait la valeur des immeubles. Si ce régime a des chances d'être appliqué à l'avenir, ce ne sera que sur l'initiative des cercles agricoles eux-mêmes, qui finiront par se convaincre que le système actuel, malgré son origine et son âge vénérable, n'est pas conforme à leurs intérêts.

Le préjugé de l'impôt foncier est tenace. On l'a vu en 1863, alors que nos agriculteurs s'opposaient eux-mêmes à l'introduction d'un impôt sur le commerce, l'industrie et les professions libérales. Si l'impôt du revenu n'avait pas été appliqué au Jura, les agriculteurs supporteraient aujourd'hui un fardeau écrasant. L'impôt foncier unique, tel que le Jura le possédait alors, ne peut se justifier que si la répercussion en est assurée, si les contribuables en retrouvent l'équivalent dans l'augmentation du prix de leurs produits. Mais aujourd'hui cette répercussion est impossible, parce que le prix des produits agricoles ne se règle plus d'après le marché national, mais d'après des facteurs qui échappent complètement à l'action de l'Etat.

En 1863, l'estimation cadastrale des immeubles du Jura, qui n'avait plus été modifiée depuis 1824, se montait à 60 millions. Elle figure au budget de l'année courante pour 301 millions. On peut mesurer le chemin parcouru. L'impôt, heureusement, n'a pas marché du même pas. Il est monté de 272,000 à 542,000 francs, — c'est-à-dire au double. Lorsque la contribution foncière était répartie, le taux s'élevait parfois jusqu'à 5 ‰. Aujourd'hui le taux ne peut plus dépasser 2 ‰, mais la progression constante des estimations rend cette garantie illusoire, comme le prouvent les chiffres du budget de 1890.

Le produit de l'impôt du revenu dans le Jura est taxé pour l'année courante à 242,000 fr., soit à moins de la moitié de l'impôt foncier. Si l'on tient pour vrai le principe que les dépenses publiques doivent être réparties entre tous les



habitants du territoire au prorata de leurs ressources, il en faut conclure que les charges supportées par les propriétaires fonciers doivent être proportionnelles à celles des contribuables taxés d'après leur revenu. Un examen rapide de la question nous montrera si cette règle est consacrée par la loi.

On sait que la loi du 18 mars 1865 a créé trois classes de revenus, taxées respectivement à 1,50, 2 et 3,50 %/o, — l'impôt sur la fortune (immeubles et capitaux) étant fixé à 1 %/o. Pour établir cette proportion, on a assimilé la propriété foncière aux capitaux, en admettant pour les deux catégories un revenu moyen de 4 %/o. Au double taux qu'on applique aujourd'hui, ce revenu est frappé d'un impôt de 5 %/o (1). Cette assimilation est peut-être équitable pour la propriété bâtie dans l'ancien canton, où la déduction des dettes hypothécaires est admise, et où par conséquent l'impôt n'atteint que la fortune réelle. Elle est injuste dans le Jura, où le propriétaire foncier acquitte, comme on l'a souvent répété, « l'impôt de ses dettes. » — Elle est injuste aussi vis-à-vis de la propriété agricole. La loi le reconnaît dans une certaine mesure, puisqu'elle exempte le fermier de toute contribution. Cette exemption ne se justifie que si l'on admet que le revenu présumé de 4 %/o, sur lequel l'Etat prélève l'impôt, ne représente pas le bénéfice net de la production agricole, mais bien plutôt le rendement qu'on obtient des immeubles ruraux par la culture, c'est-à-dire par le travail.

La statistique agricole publiée par la direction de l'Intérieur, qui renferme de précieux renseignements sur la situation économique du pays, ne fournit malheureusement

(1) Ce calcul a pour base, comme les suivants, le taux de l'impôt direct appliqué dans l'ancien canton. Dans le Jura il est diminué de 30 centimes additionnels que l'ancien canton percevait pour les dépenses de l'assistance publique. Cela ne veut pas dire, comme on le prétend souvent, que le Jura paie moins d'impôts que l'ancien canton; il couvre les frais de l'assistance de ses pauvres au moyen d'autres contributions, comme l'enregistrement, les subsides communaux, etc., qui produisent plus que les centimes additionnels dont il est dégrévé.

ment aucune donnée précise sur le revenu moyen des exploitations agricoles dans le canton de Berne. La différence de rapport entre les divers districts doit être toutefois considérable, puisqu'en 1888 la valeur vénale d'un arpent de terrain de la première classe de culture était de 1048 fr. dans la Haute-Argovie, de 832 fr. dans le Seeland et de 454 fr. dans le Jura. — On comprend que les agriculteurs de l'ancien canton, qui sont au bénéfice de la défalcation des dettes et d'estimations cadastrales modérées, ne se plaignent pas beaucoup de l'impôt foncier. La situation du Jura, (et aussi d'une partie du Seeland), est tout autre, et la statistique officielle la met en pleine lumière. En effet, d'après l'évaluation cadastrale de 1876, qui sert encore de base à l'impôt, les terres de 1<sup>re</sup> classe de l'Oberland sont estimées au même chiffre que celles du Jura, soit à 89 millions. Or leur valeur vénale est estimée en 1888 à 135 millions, et celles des terres du Jura à 80 millions !

Les chiffres suivants sont bons à méditer. En 1866, les immeubles imposables de l'ancien canton étaient estimés à 740 millions ; en 1890, à 950 millions. En 1866, ceux du Jura étaient estimés à 69 millions, (estimation de 1824 évidemment trop faible, peut-être de moitié) ; en 1867, après la révision, à 200 millions ; en 1890, à 301 millions. — En 1866, l'impôt foncier de l'ancien canton se montait à 1,200,000 fr. ; en 1890, à 1,900,000 fr., y compris les centimes additionnels de l'assistance publique. Pendant cette même période, l'impôt foncier du Jura a passé de 272,000 fr. à 542,000 fr. — Le bilan de ce calcul est que l'impôt foncier a augmenté de 2 fr. 20 par tête dans le Jura, tandis qu'il n'augmentait dans l'ancien canton que de 1 fr. par tête, si l'on déduit les centimes additionnels, et de 1 fr. 65, si l'on porte en compte toutes les dépenses de l'assistance publique.

Voilà où nous a conduits notre régime spécial, auquel on dit que les contribuables jurassiens sont si attachés. Dans l'ancien canton, grâce à la déduction des dettes

hypothécaires, la contribution foncière est un impôt sur la fortune ; dans le Jura, c'est une redevance du sol, un cens foncier. Par un singulier retour des choses, l'exception inscrite dans la Constitution de 1846 pour éviter au Jura l'application du cens dont l'ancien canton ne s'était pas encore débarrassé, rive aujourd'hui le Jura à cet impôt suranné, qui a été remplacé depuis longtemps de l'autre côté de la Thièle par un système plus rationnel et plus conforme aux idées actuelles.

Cet exemple prouve une fois de plus que la meilleure garantie que puisse demander une minorité placée dans la situation du Jura vis-à-vis du canton de Berne, c'est d'être traitée sur le même pied que la majorité.

Un autre facteur défavorable pour le Jura, au point de vue de l'impôt, consiste dans le système de culture et le morcellement beaucoup plus grand de la propriété. L'ancien canton (y compris Bienne), compte 207,542 parcelles ; le Jura, dont la superficie est quatre fois moins considérable, en compte 183,597. — L'enregistrement constitue encore, dans les districts catholiques, une charge supplémentaire qui influe beaucoup plus qu'on ne le croit sur la valeur des immeubles.

L'assimilation créée par la loi de 1865 entre l'impôt foncier et celui du revenu de III<sup>e</sup> classe lèse donc gravement les intérêts des propriétaires jurassiens. Elle ne serait justifiée que si le principe de la défalcation des dettes hypothécaires était introduit dans le Jura.

Même avec cette correction, la proportion ne serait pas encore exacte. Il n'y a aucune raison pour imposer le revenu du travail agricole à un taux plus élevé que celui de toute autre industrie. Or, d'après la loi de 1865, le taux de l'impôt du revenu est fixé à 1,50 % quand l'impôt foncier est de 1 ‰. Cette proportion fait ressortir le revenu présumé des immeubles à 6,70 %. C'est une moyenne inadmissible. En outre, le contribuable soumis à l'impôt du revenu a le droit de déduire 600 fr. de son revenu imposable, tandis que les petits cultivateurs, chargés de



dettes pour la plupart, ne bénéficient d'aucune déduction. Le fisc ne leur déduit rien non plus pour les mécomptes de leur exploitation, pour les pertes que leur infligent des fléaux contre lesquels ils ne peuvent pas toujours s'assurer, la grêle, les gelées, les mauvaises récoltes, etc. Bon an mal an, il faut qu'il acquittent le même tribut.

C'est la comparaison des taxes perçues sur les petits revenus qui est la plus instructive. Tandis que l'artisan, le négociant, l'industriel, etc., paieront pour 1000 — 2000 et 3000 fr. de revenu un impôt de 12, 42 ou 72 fr., l'agriculteur paiera, selon que ses immeubles lui rapporteront, 5, 4 ou 3 % :

Pour 1000 fr. de revenu, 40, 50 ou 66 fr.

Pour 2000 fr. de revenu, 80, 100 ou 134 fr.

Pour 3000 fr. de revenu, 120, 150 ou 200 fr.

La disproportion est donc évidente. Il est superflu de rappeler encore une fois qu'elle est accentuée dans le Jura par l'exagération des estimations cadastrales et surtout par l'absence de l'impôt sur les capitaux, qui a pour corollaire dans l'ancien canton la défalcation des dettes hypothécaires. Et l'inégalité est bien plus flagrante encore si l'on porte en compte, comme on le doit, les contributions communales, perçues sous forme de centimes additionnels dont le montant dépasse souvent le principal de l'impôt public.

Ces observations ne s'appliquent que dans une mesure restreinte aux propriétés bâties. C'est une grande lacune de la loi actuelle de n'établir aucune distinction entre les immeubles imposables. Les propriétés bâties peuvent être assimilées aux capitaux à condition de bénéficier du droit de défalcation des dettes. L'impôt sur les propriétés rurales doit être proportionnel à leur revenu et basé sur un mode d'évaluation plus rationnel et plus flexible que le mode actuel. Tel est le principe qu'une loi nouvelle devra nécessairement consacrer.

Dans d'autres pays, on songe à étendre beaucoup plus loin le dégrèvement de la propriété foncière. C'est ainsi

qu'à la Chambre française, plusieurs députés ont déposé le 26 juin 1890 une proposition tendant à supprimer graduellement la contribution foncière sur les propriétés non bâties. Elle cesserait d'être perçue au fur et à mesure que le produit des taxes de douanes permettrait de remplacer dans le budget de l'Etat les ressources de cet impôt. Sans préjuger le sort de cette proposition, il faut reconnaître qu'il serait équitable de faire marcher de pair l'abaissement des impôts directs avec l'augmentation constante des contributions indirectes, et surtout des taxes douanières.

Supprimer l'impôt foncier, comme le demande M. Flourens, serait excessif, — du moins dans un pays comme le nôtre, où chaque habitant est soumis à l'impôt direct. Du reste, l'agriculture ne réclame pas de privilèges : elle demande seulement à ne pas payer pour les autres. Il semble que cette réforme si simple devrait ouvrir la série des mesures qu'on propose de tous les côtés en faveur de la classe agricole. Par malheur l'agriculture, qu'on dit malade, a peut-être trop de médecins. Chacun d'eux vante son remède : la réforme du système hypothécaire, l'organisation du crédit agricole, l'introduction du *homestead* ou même du système australien de la mobilisation de la propriété, l'augmentation du rendement par la modification du sol, etc. Le spécifique suprême, pour le quart d'heure, c'est la protection douanière, qui doit ramener l'âge d'or à bref délai. Tout cela est bel et bon ; mais si l'on veut fortifier le malade, ne faudrait-il pas commencer par demander au fisc de ne pas l'épuiser par des saignées trop abondantes et trop répétées ?

Il vaut mieux, en tout cas, dégrever l'agriculture en réduisant l'impôt foncier, que revenir, comme le demandent de prétendus réformateurs, à constituer des serfs de l'Etat par la nationalisation du sol. Le système que nous proposent les adeptes de la « *Bodenbesitzreform* » reviendrait, en somme, à appliquer dans notre pays le régime en vigueur au Japon, où l'impôt foncier est perçu à raison

de 3 % de la valeur vénale des immeubles. Avant d'introduire ce régime en Suisse, il conviendrait peut-être de demander ce qu'en pensent les propriétaires japonais.

La Société d'agriculture bernoise, qui ne cherche pas ses inspirations en Japon, a décidé récemment de provoquer une enquête sur les causes de l'appauvrissement de la classe des petits propriétaires. Parmi ces causes, elle indique en première ligne l'impôt foncier. Si les agriculteurs de l'ancien canton eux-mêmes le trouvent trop lourd, malgré la modération de leurs estimations cadastrales et la déduction des dettes, qu'en doivent dire ceux du Jura, pour lesquels il représente une charge qu'on peut évaluer au double sans aucune exagération ?

Le moment semble donc venu, pour les contribuables jurassiens, d'unir leurs efforts pour obtenir une réforme qui devrait porter avant tout sur les points suivants :

1<sup>o</sup> L'application au Jura du principe de la défalcation des dettes hypothécaires, afin de rendre à l'impôt foncier son véritable caractère, indiqué déjà par la loi de 1790, qui prescrit de le percevoir sur tous les possesseurs de biens-fonds, en raison du *revenu net* de leurs propriétés.

2<sup>o</sup> Le classement spécial des immeubles servant à l'exploitation agricole.

3<sup>o</sup> L'abaissement du taux de l'impôt foncier.

4<sup>o</sup> L'évaluation exacte du revenu moyen de la propriété rurale, à l'aide d'une enquête qui servirait de base à un nouveau projet de loi sur l'impôt direct.

En s'associant à ces conclusions, qui n'ont pas la prétention d'être autre chose que des jalons sur un terrain où il reste beaucoup à explorer, la Société jurassienne d'émulation reconnaît que cette question est une des plus pressantes parmi celles qui s'imposent aujourd'hui à l'attention publique. Elle ne sera définitivement résolue dans le sens des intérêts du pays que si les contribuables jurassiens parviennent à formuler d'un commun accord le programme de leurs revendications. Et comme ils s'enten-

dent rarement du premier coup, il n'est pas trop tôt de les y engager.

Berne, 19 septembre 1890.

J. STOCKMAR.

