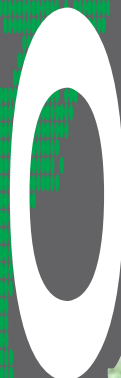
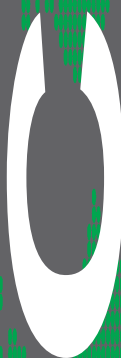
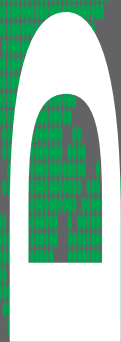
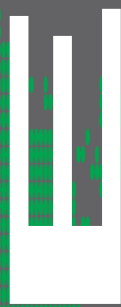
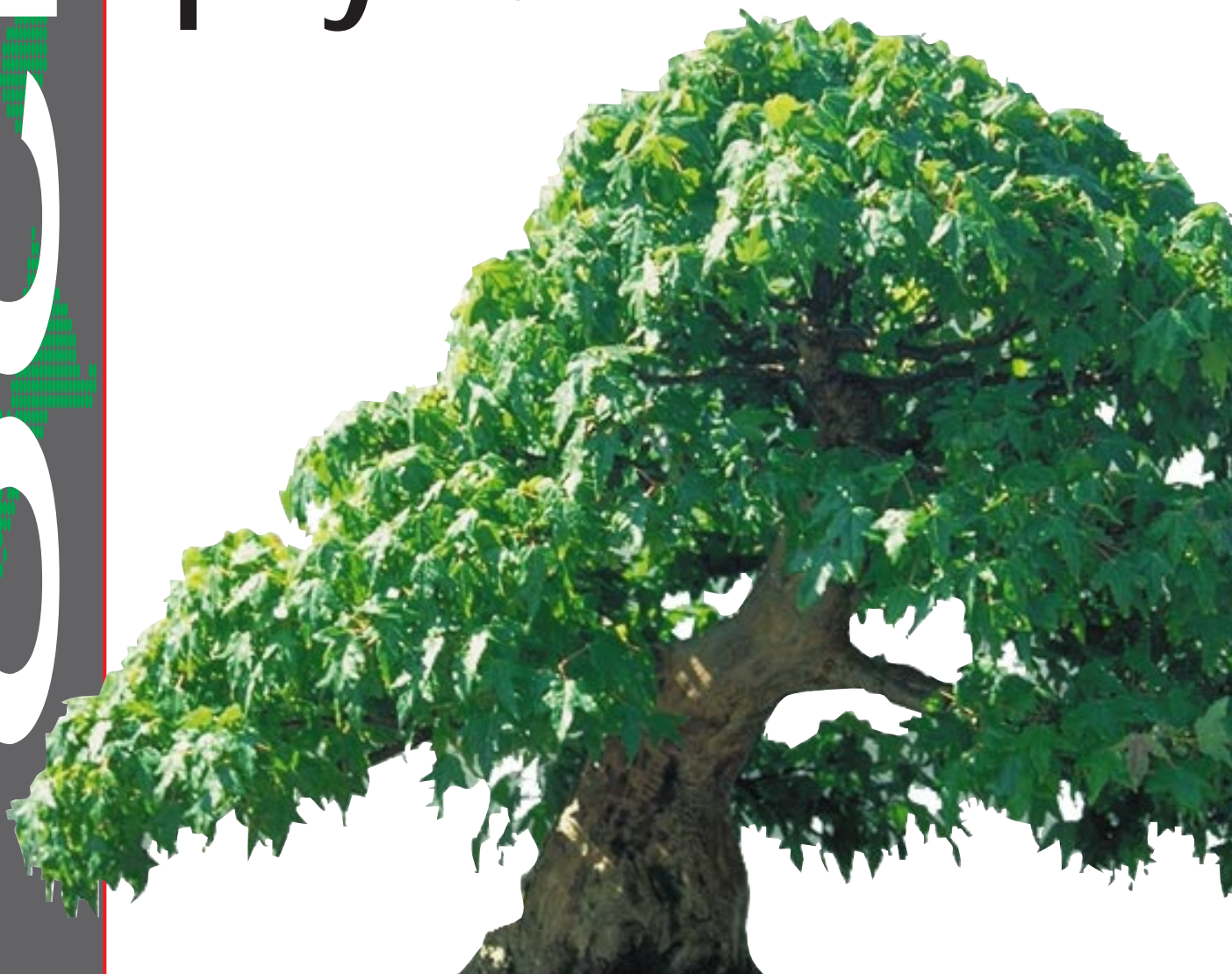


# Ajustement du secteur agricole des pays de l'OCDE

Réformer les politiques  
foncières  
agricoles



AJUSTEMENT  
DU SECTEUR AGRICOLE  
DES PAYS DE L'OCDE  
*Réformer*  
*les politiques foncières agricoles*

## **ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES**

En vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996) et la République de Corée (12 décembre 1996). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Also available in English under the title:  
ADJUSTMENT IN OECD AGRICULTURE  
Reforming Farmland Policies

© OCDE 1998

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, Tél. (33-1) 44 07 47 70, Fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online: <http://www.copyright.com/>. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

## AVANT-PROPOS

En mai 1987, les ministres des pays de l'OCDE sont convenus qu'une réforme concertée des politiques agricoles devrait être mise en oeuvre et ont défini les principes et actions sur lesquels la réforme devrait se fonder. Depuis lors, le suivi de l'évolution des politiques dans les pays Membres et l'étude des mesures susceptibles de faciliter l'ajustement structurel nécessaire dans le contexte de la réforme de la politique ont constitué une orientation majeure des travaux de l'Organisation sur le secteur agricole.

Cette publication rassemble deux études récentes entreprises dans le cadre des travaux du Comité de l'Agriculture de l'OCDE sur "les politiques et l'ajustement dans le secteur agroalimentaire". Elles traitent toutes deux des questions et des politiques relatives aux "terres agricoles" et abordent des sujets importants dans le contexte de la réforme de la politique agricole et de l'ajustement structurel. La première étude analyse les questions liées aux dispositions légales et fiscales affectant le transfert des terres agricoles (y compris l'achat, la location et l'héritage) ainsi que les réglementations influant sur l'utilisation des terres agricoles dans le cadre du zonage. Les questions de politique sont posées dans l'intention de suggérer des approches compatibles avec une orientation accrue du secteur agroalimentaire par le marché. La seconde étude traite de la manière dont le soutien à la production agricole est capitalisé dans la valeur des terres ou des autres actifs dont l'offre est relativement fixe. Ceci rend plus difficile et plus coûteuse l'entrée dans le secteur et entraîne une résistance à la réforme.

Les deux études présentées dans ce livre sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

## TABLE DES MATIÈRES

### *Partie I*

#### **POLITIQUES AYANT UNE INFLUENCE SUR LA MOBILITÉ DES TERRES AGRICOLES**

I.	Introduction .....	9
II.	Intervention des pouvoirs publics sur les marchés fonciers agricoles .....	11
	Législation restreignant les transferts de propriété et de location des terres agricoles ...	11
	Législation régissant les baux agricoles (durée et fermage) .....	17
	Dispositions concernant les successions .....	18
	Organes publics intervenant sur le marché foncier agricole .....	23
	A. Politiques suivies dans les pays de l'OCDE .....	23
	B. Étude de cas -- les SAFER en France .....	24
	Acquisition de droits de propriété par des étrangers .....	28
	A. Politiques suivies dans les pays de l'OCDE .....	29
	B. Étude de cas -- Les États Unis .....	30
III.	Plans d'aménagement de l'espace ou d'occupation des sols .....	33
	A. Politiques suivies dans les pays de l'OCDE .....	34
	B. Étude de cas -- L'Allemagne .....	37
IV.	Avantages fiscaux .....	40
	A. Politiques suivies dans les pays de l'OCDE .....	40
	B. Étude de cas -- Japon .....	44
V.	Résumé et conclusions .....	48
	Motivations des politiques foncières .....	48
	Questions sur les options des pouvoirs publics .....	49
	Revoir et actualiser les politiques -- un défi pour les ministères de l'Agriculture ? .....	51
	Bibliographie .....	53
	Notes .....	58

## *Partie II*

### **VALEUR DES ACTIFS AGRICOLES ET SOUTIEN A L'AGRICULTURE**

I.	Introduction .....	59
II.	La capitalisation du soutien à l'agriculture .....	60
..		
III.	L'identité des bénéficiaires des soutiens .....	66
IV.	La réduction du soutien et la valeur des actifs .....	70
V.	Les moyens de faciliter les réformes .....	73
VI.	Résumé et recommandations en matière d'action des pouvoirs publics .....	80
	Bibliographie .....	83
	Notes .....	87

### **LISTE DES TABLEAUX**

1.	Principales politiques régissant la mutation des droits sur les terres agricoles .....	12
2.	Durée et montant des fermages .....	19
3.	Réglementation de la propriété étrangère dans les pays de l'OCDE .....	29
4.	Proportion des terres appartenant à des étrangers dans la superficie totale de terres agricoles faisant l'objet d'une propriété privée .....	31
5.	Terres appartenant à des étrangers, par nationalité .....	31
6.	Politiques d'aménagement de l'espace et de zonage dans les pays de l'OCDE .....	35
7.	Avantages fiscaux consentis pour les terres agricoles .....	41
8.	Comparaison des prix des terres agricoles et des terres rizicoles au Japon 1993 .....	45
9.	Principales formes d'imposition des terres agricoles au Japon .....	45

### **LISTE DES FIGURES**

1.	Les SAFER françaises .....	25
2.	Superficie des terres agricoles acquises par les SAFER .....	26
3.	Stocks de fin d'année des SAFER et indice des prix (nets) des terres agricoles en France .....	28
4.	Proportion des terres appartenant à des étrangers dans l'ensemble des terres agricoles faisant l'objet d'une propriété privée .....	33
5.	Politique d'aménagement de l'espace en Allemagne .....	38
6.	Impôt différé sur les terres agricoles dans le cadre des droits de succession, Japon .....	47

## LISTE DES ENCADRÉS

1.1.	Politiques affectant la mobilité des terres agricoles Norvège .....	15
1.2.	Héritage et démembrement des terres agricoles en Turquie .....	21
1.3.	Évaluation préférentielle des terres agricoles dans certains pays européens .....	22
2.1.	Soutien public et prix des quotas .....	62
2.2.	Capitalisation de la valeur des quotas dans le foncier .....	63
2.3.	L'impact du soutien sur le prix des terres dans la pratique .....	66
2.4.	Structure de la propriété foncière dans différents pays de l'OCDE .....	67
2.5.	La propriété des actifs agricoles immatériels dans l'Union européenne .....	69
2.6.	Baisse du soutien et valeur des actifs en Nouvelle-Zélande .....	71
2.7.	Expérience de pays de l'OCDE en matière de compensations .....	75

## *Partie I*

### **POLITIQUES AYANT UNE INFLUENCE SUR LA MOBILITÉ DES TERRES AGRICOLES**

#### **I. Introduction**

Dans le communiqué publié à l'issue de la réunion ministérielle de mai 1988, les pays Membres de l'OCDE ont réaffirmé l'engagement qu'ils avaient pris en 1987 en faveur de la réforme des politiques agricoles et invité l'Organisation à "étudier l'éventuelle contribution que peuvent apporter à la réforme agricole des mesures destinées à faciliter l'ajustement structurel". Depuis, cette question occupe une place centrale dans les travaux de l'Organisation sur le secteur agricole. C'est ainsi qu'a été publiée, en 1994, une étude analysant les effets de la réforme des politiques agricoles sur l'emploi agricole, qui répond à un aspect de ce mandat. La présente étude, envisagée dans la partie du programme de travail relative aux politiques et à l'ajustement dans le secteur agro-alimentaire, porte sur d'autres aspects en ce qu'elle traite des questions et politiques se rapportant à l'utilisation des terres, facteur essentiel de la production agricole. Elle a pour ambition de mieux faire comprendre les questions de fond posées par ces politiques, en mettant tout particulièrement l'accent sur les obstacles au processus d'ajustement ou à la réforme des politiques agricoles.

Les politiques et réglementations foncières varient considérablement d'un pays de l'OCDE à l'autre. Cette diversité peut s'expliquer partiellement par les différents schémas d'utilisation des terres qui sont nés des conditions physiques (telles que la taille du pays, son climat, ses caractéristiques géographiques et démographiques) ainsi que des incitations économiques dont bénéficient certains types d'activité. Les objectifs fixés par l'État pour le secteur agricole ou pour l'ensemble du pays ont également exercé une profonde influence sur les politiques foncières. Dans certains cas, les objectifs implicites sont une action spécifique pour orienter les structures agricoles dans le sens voulu ; dans d'autres cas, les objectifs sont le reflet des préoccupations plus générales du public concernant des domaines tels que l'environnement et les valeurs culturelles ou sociales.

Diverses évolutions intervenues dans les pays de l'OCDE ont mis en lumière l'importance des politiques qui ont des répercussions sur l'utilisation des terres agricoles. Les pressions en faveur d'ajustements structurels permettant d'accentuer l'orientation du secteur agricole par le marché ont attiré l'attention sur les éléments de rigidité associés à divers aspects des politiques d'aide à l'agriculture couramment suivies dans les pays de l'OCDE. Ce document est centré sur quelques aspects de l'intervention des pouvoirs publics sur les marchés fonciers qui peuvent présenter une importance particulière sous l'angle de la mobilité des terres. Il s'agit notamment des instruments juridiques touchant les marchés fonciers agricoles (par exemple, les mutations des droits de propriété et de fermage), des plans d'aménagement de l'espace et d'occupation des sols, ainsi que des régimes fiscaux favorables dont bénéficient les terres agricoles. Dans les domaines retenus, quelles que soient les différences d'approche entre les pays de l'OCDE, les pouvoirs publics interviennent de manière massive et plusieurs faits donnent à penser que les pays Membres pourraient souhaiter passer en revue les démarches actuelles en se plaçant sous l'angle de leur impact sur la réforme visant à imprimer au secteur agricole une orientation par le marché.



Il est à noter cependant que plusieurs autres questions de fond ont suscité des pressions en faveur de l'ajustement structurel. Un exemple significatif à cet égard réside dans les restrictions qui ont été progressivement imposées à la production ou aux facteurs de production en liaison avec les mesures de soutien ; un autre exemple est celui de l'impact que le dispositif de soutien exerce sur les prix des terres agricoles à travers la capitalisation des aides dans la valeur des terres. D'autres pressions touchant la mobilité des terres en tant que facteur de production dans le secteur agricole tiennent à la panoplie de mesures concernant l'environnement, la protection des paysages et d'autres aspects connexes, dont le but est de minimiser les conséquences physiques négatives de la production agricole ou d'amplifier les effets positifs. Des préoccupations du même ordre naissent des perceptions nouvelles du rôle social du secteur agricole et du déclin économique de certaines zones rurales. Cependant, certaines de ces questions ont été examinées récemment dans différentes parties du programme de travail du Secrétariat. On peut citer quelques exemples précis de projets : une étude traitant de l'ajustement et de la diversification de l'agriculture, et des conséquences pour l'économie rurale et une étude des programmes de reconversion des terres sous les auspices du Groupe de travail mixte des Comités de l'agriculture et des politiques de l'environnement.

Le présent document est consacré aux politiques qui ont des répercussions sur la mobilité des terres agricoles<sup>1</sup> en ce qui concerne les transferts des droits d'utilisation des terres à la fois à l'intérieur du secteur agricole et entre les secteurs. Les trois questions analysées ici constituent des obstacles majeurs qui freinent dans les pays Membres les mutations des droits d'utilisation des terres à la fois à l'intérieur et entre les secteurs, tandis que la question des plans d'aménagement de l'espace et d'occupation des sols touche principalement la mobilité des terres agricoles entre secteurs (c'est-à-dire la reconversion des terres agricoles à d'autres types d'utilisation). Tous les renseignements factuels donnés dans cette étude sont tirés de la documentation consultée par le Secrétariat ou ont été obtenus à l'occasion de contacts informels avec les pays Membres et des organisations compétentes.

L'étude s'efforce de décrire les principaux axes des politiques suivies dans les pays de l'OCDE dans chacune de ces catégories. Elle couvre les politiques mises en place par le gouvernement sur ce sujet. Cependant lorsque les pouvoirs publics régionaux ou locaux jouent un rôle important (comme dans les plans d'aménagement de l'espace et d'occupation des sols) et dans le cas des pays dont les politiques concernant la terre dépendent des pouvoirs publics régionaux (le Canada et les États-Unis par exemple) l'étude prend en considération les politiques mises en oeuvre au niveau infra-national ou régional, dans la mesure du possible. Le cas échéant, un examen plus détaillé est fait de la situation prévalant dans certains pays. Ceux-ci ont été sélectionnés sur la base de facteurs tels que l'application de politiques particulièrement représentatives des questions en cause, la disponibilité d'informations et le souci de citer des exemples illustrant les politiques d'un large éventail de pays.

La dernière section récapitule quelques-unes des constatations du document en vue de suggérer des approches compatibles avec un secteur agro-alimentaire de plus en plus orienté par le marché. Bien que les ministères de l'Agriculture aient une part de responsabilité sur les politiques étudiées, les effets de ces mesures sur la structure du secteur agricole ne sont cependant pas bien compris. Les décideurs sont donc encouragés à passer en revue les grandes orientations de leurs pays respectifs dans certains de ces domaines afin de déterminer si les politiques suivies s'articulent de manière cohérente et si des ajustements devraient leur être éventuellement apportés.

## II. Intervention des pouvoirs publics sur les marchés fonciers agricoles

Cette section passe en revue diverses mesures prises dans les pays de l'OCDE qui sont susceptibles de se répercuter sur la mobilité des terres agricoles, en mettant l'accent sur les interventions de l'État affectant la mutation des droits sur les terres. Ces mesures se subdivisent en trois grandes catégories : lois restreignant la propriété et la location des terres (sauf celles qui relèvent d'autres sous-sections), questions liées aux opérations directes des pouvoirs publics sur les marchés fonciers agricoles et restrictions assortissant la propriété des terres par des étrangers.

### *Législation restreignant les transferts de propriété et de location des terres agricoles*

Divers pays de l'OCDE appliquent des instruments juridiques pour contrôler la mutation des droits sur les terres agricoles, qu'il s'agisse de cession ou de mise en fermage des terres. La plupart de ces instruments visent à empêcher des modalités de détention jugées indésirables du point de vue de la politique structurelle ou à assurer des conditions favorables aux unités agricoles familiales. Par exemple, certains pays interdisent le fractionnement des terres agricoles en parcelles inférieures à une taille donnée afin de ne pas accentuer le morcellement, alors que d'autres stipulent des limites supérieures afin de lutter contre le dépeuplement des zones rurales ou d'éviter les regroupements excessifs. Dans le but de consolider les structures sociales dans les communautés rurales, quelques pays exigent aussi que les acquéreurs ou les locataires de terres agricoles habitent à proximité de l'exploitation et contribuent à une exploitation efficace des terres agricoles.

Cette sous-section cherche à faire ressortir les différences entre les réglementations des pays Membres en examinant de quelle manière elles peuvent peser sur la mutation des terres agricoles. L'analyse est centrée sur la législation qui régleme d'une manière générale la mutation des terres, c'est-à-dire essentiellement les lois qui s'appliquent à la totalité des terres agricoles. Elle laisse donc de côté les dispositions qui restreignent de façon temporaire l'utilisation des terres agricoles lorsqu'elles s'inscrivent dans des programmes publics précis tels que les programmes de remembrement. Les questions se rapportant aux baux ruraux passés entre propriétaires et fermiers sont examinées séparément dans la sous-section suivante, suivies d'un bref examen des dispositions relatives aux successions de terres agricoles.

On peut distinguer quatre grands groupes de lois réglementant la mutation des terres dans les différents pays Membres, comme indiqué au **tableau 1**.

#### Contrôle sur la mutation des droits de propriété et de fermage

Au **Danemark**, la législation foncière vise la mutation à la fois des droits de propriété et des droits de fermage. La loi exige que les exploitants agricoles observent "une bonne pratique agricole" en vue de remplir certains objectifs tels que la maintien des terres pour l'usage agricole et la conservation de la santé animale, de la nature et de l'environnement. Par exemple, ceux qui gèrent des exploitations enregistrées comme agricoles doivent aussi y vivre de manière permanente, à titre soit de propriétaires soit de locataires. La loi fixe également les limites supérieures en ce qui concerne l'ajout de parcelles nouvelles à une exploitation agricole existante par voie d'acquisition ou de location de parcelles adjacentes, et en ce qui concerne aussi l'acquisition ou la location d'unités distinctes. En cas de fusion, la superficie maximale est fixée à 150 hectares, à moins que l'exploitant agricole ne soit en mesure de prouver qu'il a besoin de terres supplémentaires pour l'élimination du fumier animal et à condition

qu'aucun propriétaire n'ait de droit prioritaire. La distance par route entre deux exploitations ou deux terrains réunifiés ne doit pas dépasser deux kilomètres. En cas d'exploitations distinctes, la limite supérieure est déterminée en fonction du nombre total d'exploitations (5 au maximum) et de la distance séparant les terres des bâtiments agricoles (entre 10 et 25 km au maximum). L'une des 5 exploitations peut être remplacée par plusieurs exploitations à condition que la superficie totale de ces propriétés ne soit pas supérieure à 30 hectares. Le nombre d'exploitations peut être supérieur si l'exploitant nécessite une surface d'élimination du fumier plus grande. L'acquisition ou la location d'une exploitation entière est soumise à plusieurs réglementations comme on pourra le voir au paragraphe suivant.

**Tableau 1. Principales politiques régissant la mutation des droits sur les terres agricoles**

Type de contrôle	Principal objectif de la restriction	Pays
Réglementation de la mutation des droits de propriété et des baux	Encourager les agriculteurs qualifiés (qualifications, résidence, dépendances vis-à-vis de l'activité agricole, etc.)	Danemark, Allemagne, Japon
	Éviter les regroupements excessifs de terres	Danemark, Allemagne, Nouvelle-Zélande, Suisse
	Éviter les morcellements indus des terres	Danemark, Allemagne, Irlande, Italie, Japon, Portugal, Espagne, Suisse
Réglementation de la mutation des droits de propriété <b>ou</b> des baux	Encourager les agriculteurs qualifiés	Norvège
	Éviter les regroupements excessifs de terres	Espagne
	Éviter les morcellements indus de terres	Irlande, Pays-Bas, Norvège
Réglementation du transfert du droit d'exploitation	Éviter les regroupements excessifs de terres	France
	Éviter les morcellements indus des terres	France

*Note* : Il ne faut pas conclure de ce qui précède que les pays non cités n'imposent aucune restriction sur les mutations des droits de propriété ou de fermage des terres agricoles.

*Source* : Secrétariat de l'OCDE.

Les exploitants qui souhaitent acheter ou louer des terres agricoles doivent remplir certaines conditions, l'une d'entre elles étant que l'acquéreur ou le locataire des terres habite à titre permanent sur l'exploitation pendant huit ans au minimum. Les détenteurs de superficies supérieures à 30 hectares doivent justifier une qualification professionnelle appropriée et gérer eux-mêmes l'exploitation pendant au moins 8 ans (ce qui revient à dire que l'exploitation ne peut pas être mise en fermage pendant cette période). L'acquisition d'un maximum de 3 fermes est autorisée à condition que la route qui relie l'exploitation à la résidence de l'exploitant ne dépasse 10 kilomètres et qu'aucun propriétaire voisin n'ait de priorité. L'autorisation peut être refusée si l'acquisition de l'exploitation agricole est faite à des fins d'investissement ou si les terres sont achetées à des prix sans commune mesure avec leur valeur.

Il est possible de bénéficier d'une priorité lors de la fusion d'exploitations ou de surfaces et par l'acquisition d'exploitations dans la mesure où l'exploitant finit par posséder plus de 70 hectares après l'opération. Dans ce cas tout propriétaire voisin (c'est-à-dire un exploitant vivant à moins d'un kilomètre du terrain en question), qui possède moins de 70 hectares peut exercer son droit de priorité s'il offre d'acheter le terrain au prix du marché. Si la priorité est reconnue, l'exploitant bénéficiaire doit s'acquitter de sa requête ou renoncer à la fusion ou à l'achat en question.

Une entreprise à responsabilité limitée peut se porter acquéreur d'une exploitation agricole à condition qu'un individu remplissant les conditions d'acquisition personnelle y détienne des parts représentant une majorité de décision qui ne soient pas inférieures à 10 pour cent du capital par actions. A part ces cas particuliers, la règle générale veut que seules les personnes physiques par opposition aux personnes morales soient autorisées à acquérir ou louer des parcelles agricoles dans les zones agricoles.

Enfin, le morcellement d'une exploitation agricole est soumis à une autorisation et celle-ci n'est accordée que si la nouvelle exploitation créée est jugée viable. Cette disposition limite le morcellement des terres agricoles en petites exploitations à la suite, par exemple, d'une succession.

En **Allemagne**, les changements en matière de droit de propriété ou de location des terres agricoles font également l'objet de contrôles officiels. La mutation des droits sur les terres agricoles est soumise à autorisation. Celle-ci peut être refusée dans trois cas. Premièrement, une mutation est refusée si elle aboutit à une répartition des terres agricoles jugée indésirable. Par exemple, on considère habituellement qu'il n'est pas souhaitable que des terres soient transférées à des personnes n'exerçant pas une activité agricole lorsque des agriculteurs pourraient les exploiter. Les agriculteurs ont la priorité sur les personnes n'exerçant pas une activité agricole lorsqu'il y a compétition pour l'acquisition de terres. Les deux autres motifs des restrictions imposées concernent d'une part les mutations qui entraîneraient une fragmentation indue des terres (1 hectare au minimum) ou un regroupement excessif (un maximum de l'ordre de 400 à 500 hectares, cette disposition ne s'appliquant qu'aux régions de l'ex-République fédérale d'Allemagne), ou dans les cas où le prix de vente paraît tout à fait disproportionné (plus de 50 pour cent) par rapport à la valeur véritable. S'agissant du fermage des terres agricoles, les autorités compétentes peuvent obliger les parties en cause à modifier ou annuler un contrat pour des raisons analogues à celles qui viennent d'être indiquées pour les ventes. Même si, par principe, la reconversion de terres agricoles à des utilisations non agricoles n'est soumise à aucune autorisation, d'autres lois, prises par exemple dans le domaine de l'aménagement de l'espace, régissent vraisemblablement les changements d'utilisation des terres (voir la section III).

La **Suisse** a promulgué en 1994 une nouvelle législation agraire fédérale appelée "*Loi fédérale sur le droit foncier rural*", dont l'objectif est de faire en sorte que, à long terme, les terres agricoles demeurent en majorité la propriété de ceux qui les exploitent. Ceci est à la base de l'objectif structurel de l'accord à savoir que la dimension des exploitations agricoles reste comprise entre un minimum et un maximum légaux. La taille réglementaire minimum est celle qui est jugée assez grande pour nécessiter 0.75 travailleur ou 2 100 heures de travail par an. La taille maximum est définie comme pouvant offrir un revenu jugé raisonnable à 2.5 à 3 travailleurs de l'exploitation. La notion de 75 pour cent de travailleur ou de 2 100 heures de travail est fondée sur le nombre de gestionnaires, soit environ 5 à 7.5 ha de terres agricoles dans les plaines avec des cultures fourragères et vivrières. Les mutations des droits de propriété sur les terres agricoles peuvent être refusées si elles aboutissent à la création d'exploitations dont la

dimension ne se situe pas dans cette fourchette. Une disposition du même ordre s'applique au fermage de parcelles bien que la taille minimum réglementaire soit celle qui est jugée apte à assurer un revenu à 1.5 à 2 travailleurs.

En **Italie** et au **Portugal** (ainsi qu'en **Espagne**), le morcellement des terres agricoles est soumis à certaines restrictions s'il aboutit à la création de parcelles n'atteignant pas une certaine taille minimale. La mutation des droits de propriété ou de fermage des terres agricoles est interdite si elle conduit à morceler ou à séparer des parcelles de terre en violation des dispositions relatives aux "*unités minimales viables*". Il s'agit d'une certaine superficie de terres, dont la dimension est définie zone par zone, considérée comme nécessaire et suffisante pour permettre à une famille agricole d'exploiter les terres d'une manière conforme aux principes d'une bonne pratique de l'agriculture. Toutefois, l'efficacité de cette disposition n'apparaît pas clairement ; en Italie, il n'existe aucune procédure législative permettant d'établir cette "*unité minimale viable*" (Porru, 1992).

Au **Japon**, une personne qui désire acheter ou louer des terres doit solliciter une autorisation qui, en principe, n'est accordée que si les conditions suivantes sont réunies :

- a) la personne en question cultivera la totalité des terres dont elle dispose ;
- b) la personne ou l'un au moins des membres de sa famille exploitera les terres sur une base régulière ;
- c) la superficie totale des terres agricoles après acquisition ou location atteint 0.5 hectare (2 hectares dans l'Hokkaido) ou plus, sauf en cas de méthodes culturales intensives ;
- d) la personne est jugé apte à exploiter effectivement la terre eu égard à sa situation financière et son lieu de résidence.

En règle générale, les entités juridiques n'ont pas le droit d'acheter ou de louer des terres agricoles à moins qu'elles n'y soient autorisées en tant que "*personnes morales agricoles*", au sens précisé par la loi. L'une des conditions à remplir exige que, en principe, tous les membres d'une "*personne morale agricole*" aient investi des terres dans cette personne morale ou qu'ils y travaillent de manière régulière.

En **Nouvelle-Zélande**, de grands domaines employant des ouvriers agricoles avaient été créés au moment de l'installation des premiers Européens. Un cadre politico-administratif a été peu à peu mis en place pour élargir la possession de droits de propriété sur les terres agricoles et encourager l'exploitation de type familial. La législation vise à empêcher un regroupement indu des terres agricoles en soumettant à autorisation la plupart des achats ou des baux de fermage portant sur plus de deux hectares de terres agricoles.

Contrôle sur la mutation des droits de propriété ou de fermage

La **Norvège**, dont l'objectif est de faire en sorte que les fermes familiales gérées par leur propriétaire restent la forme la plus courante d'exploitation agricole, a mis au point une législation permettant de contrôler la mutation des droits de propriété sur les terres agricoles (**encadré 1.1**). La mutation des droits de fermage n'est soumise qu'à un très petit nombre de réglementations.

## Encadré 1.1 : Politiques affectant la mobilité des terres agricoles : Norvège

### -- *Réglementation de la mutation des droits de propriété*

Les mutations des droits sur les domaines ruraux, autres que celles qui tiennent à des successions ou à d'autres transferts intra-familiaux, sont régies par la **loi sur les concessions** qui régleme toute les transactions sur les biens immobiliers. Telle qu'elle a été amendée en mai 1974 afin de renforcer le contrôle sur l'utilisation des terres, cette loi vise à protéger une superficie agricole limitée, en tenant compte des intérêts différents de l'agriculture, de l'horticulture et de la sylviculture, des besoins de l'urbanisme ainsi que de la nécessité de préserver les activités récréatives et de protéger la nature dans l'intérêt général de la société. La loi a également pour but de maîtriser la hausse des prix des domaines agricoles et de limiter la capitalisation des aides à l'agriculture dans le prix des terres.

Le principe général est que l'acquisition d'un bien immobilier est soumise à **l'octroi d'une concession royale**. Pour obtenir cette concession, l'acquéreur doit pouvoir justifier qu'il possède les qualifications voulues pour s'occuper d'une exploitation agricole, il doit habiter la ferme et il doit assurer l'exploitation pendant cinq ans au minimum. La disposition relative aux qualifications professionnelles ne s'applique pas aux mutations concernant les cas suivants : parcelles utilisées pour la construction de l'habitation ; parcelles inférieures à 0.5 hectare ; parcelles cédées à des parents sous réserve de certaines conditions. L'administration peut refuser d'accorder une concession si, par exemple, rien ne donne à penser que l'objectif premier de l'acquéreur est d'investir dans le secteur agricole, surtout lorsque l'acquisition constitue un investissement à court terme. Ces dispositions ont empêché le développement du fermage.

### -- *Restrictions au morcellement des terres*

La **loi foncière** a pour but de favoriser une utilisation efficace des terres dans l'intérêt de la société et des personnes occupées par l'agriculture. En vertu de cette loi, le morcellement des terres n'est possible que s'il reçoit l'approbation des services officiels compétents. L'approbation est subordonnée à la condition que le morcellement n'exerce pas de conséquences négatives sur la viabilité économique de l'exploitation ou qu'il se justifie dans l'intérêt de la société, lorsqu'il s'inscrit dans le cadre d'un projet de rationalisation des exploitations agricoles.

### -- *Préemption*

Afin de réaliser les objectifs généraux de la **loi sur les concessions**, l'État jouit d'un **droit de préemption** sur les propriétés agricoles visées. Ce droit s'applique également aux exploitations et terres agricoles utilisées pour les besoins de la rationalisation des structures agricoles. En règle générale, la loi postule que la rationalisation des exploitations relève de l'initiative des agriculteurs eux-mêmes ; cependant, le Gouvernement norvégien a été amené à intervenir dans certains cas. Le droit de préemption peut également être exercé pour la création de petites exploitations lorsque la situation de l'emploi dans la zone considérée le justifie. Lorsqu'il exerce son droit de préemption, l'État reprend les droits et les obligations de l'acheteur.

(voir page suivante)

(suite)

**-- Conditions relatives à l'activité agricole (bonne gestion)**

La *loi foncière* constitue la base juridique de la protection des terres agricoles et exige que les terres arables soient utilisées pour produire des biens agricoles conformément aux pratiques habituelles de la gestion des exploitations. En cas de mauvaise gestion, l'exploitant agricole peut être contraint à affermer ses terres ; autrement dit, le propriétaire a l'obligation de préserver les terres cultivées, de les maintenir en bon état et de les consacrer effectivement à l'activité agricole. Dans des cas exceptionnels, l'État peut exproprier des biens et les céder à d'autres exploitants.

Aux **Pays-Bas**, plus de 30 pour cent des superficies agricoles font l'objet de baux et la moitié environ des exploitations agricoles sont entièrement ou partiellement affermées. Étant donné l'importance des baux ruraux, la législation néerlandaise soumet toutes les mutations de baux à autorisation. Divers facteurs sont pris en considération, notamment le montant du fermage qui doit être raisonnable. Il existe également une disposition stipulant qu'il convient de prendre en compte les éventuels impacts de la mutation des terres sur les structures agricoles (par exemple le morcellement des exploitations ou l'accumulation de contrats de fermage). Dans la pratique cependant, les autorités ne se montrent pas très rigoureuses sur ce point lors de l'examen des baux. Si l'autorisation est refusée, le contrat de fermage doit être amendé et rendu conforme à la loi, faute de quoi il est annulé. Bien qu'une loi visant à contrôler la mutation des droits de propriété sur les terres agricoles ait été promulguée, elle n'a pas encore été mise en application.

En **Espagne**, la législation foncière n'autorise pas la location de terres agricoles à des personnes qui ne satisfont pas à un certain nombre de critères personnels (qualifications agricoles, etc.) ou à des personnes qui exploitent plus de 50 hectares de terres irriguées, 500 hectares de terres non irriguées ou plus de 1 000 hectares de pâturages destinés à l'élevage de type extensif.

Le régime en vigueur en **Irlande** interdit la location ou la sous-location de terres agricoles (ainsi que le morcellement de terres agricoles) sauf en cas d'autorisation officielle. Le but est de favoriser l'exploitation des terres par les agriculteurs eux-mêmes et d'empêcher la création de nouveaux arrangements de fermage. Ce régime s'explique en partie par le fait que, pendant très longtemps, les Irlandais ont exploité en fermage des terres appartenant à des étrangers. En raison des dispositions en vigueur, la proportion de terres mises en fermage dépassait tout juste 12 pour cent en 1989/90, le taux le plus faible de l'Europe des Douze (voir le **tableau 2** ci-après).

**Contrôle sur la mutation des droits d'exploitation**

En **France**, un système complexe permettant d'exercer un contrôle sur les mutations de terres est en vigueur depuis plus d'une trentaine d'années. Ce régime ne régleme pas la mutation des droits de propriété sur les terres agricoles dans un sens large mais exige une autorisation pour tout transfert ayant pour effet de changer l'exploitant véritable, qu'il s'agisse d'un propriétaire ou d'un locataire. Par exemple, le propriétaire de terres mises en fermage peut vendre les terres en question sans autorisation à condition

que celles-ci restent exploitées par le même fermier. Cependant, un bailleur qui souhaite récupérer des terres louées afin de les exploiter lui-même n'a pas à solliciter d'autorisation.

L'autorisation est accordée, ou n'a pas à être demandée, dans les cas où la mutation envisagée ne paraît pas de nature à porter atteinte au principe "d'exploitation agricole familiale à responsabilité personnelle", qui est considérée par la législation comme un type idéal d'exploitation. Comme base des procédures d'autorisation, la loi fixe une "surface minimale d'installation" (SMI). La SMI représente une "superficie d'une exploitation exploitée par deux unités de travail humain, gérée de manière rationnelle et procurant un revenu régulier". La SMI nationale est fixée tous les cinq ans et s'établit aujourd'hui à 25 hectares. Il existe aussi des SMI locales prenant en compte les différences régionales, la taille minimale d'une SMI locale ne pouvant être inférieure à 30 pour cent de la SMI nationale. Il n'y a pas de limite supérieure. Des adaptations locales peuvent être faites pour des cultures spécifiques (Lorvellec, 1992).

Lorsqu'un agriculteur veut agrandir la dimension d'une unité en acquérant des titres sur des parcelles adjacentes, il doit solliciter une autorisation préalable si l'agrandissement crée une unité représentant entre deux et quatre fois la SMI (selon les dispositions locales). De même, une autorisation est requise si l'agrandissement provoque le morcellement d'une autre exploitation existante en parcelles d'une superficie inférieure à deux fois la SMI. Si les installations nouvelles sont soumises en règle générale à une autorisation, les jeunes agriculteurs qualifiés désirant s'installer peuvent être dispensés de cette obligation. Lorsqu'une autorisation est requise, la législation française accorde une préférence aux agriculteurs qualifiés fortement dépendants de l'exercice d'une activité agricole par rapport à d'autres agriculteurs ou personnes morales.

#### Autres restrictions

En l'état actuel des choses, certains pays Membres ne semblent pas exercer un contrôle général strict sur les mutations de terres agricoles et préfèrent laisser les forces du marché jouer librement. Tel est notamment le cas dans les pays suivants : **Australie, Belgique, Canada, États-Unis, Grèce, Luxembourg, Royaume-Uni**. Cela ne signifie pourtant pas que ces pays ne réglementent pas la cession de certaines catégories de terres agricoles ou certains types de transactions sur les terres agricoles. Par exemple, la propriété publique des terres à vocation agricole constitue l'un des outils utilisés par l'**Australie** lorsque des préoccupations touchant à l'environnement ou à d'autres aspects sont en jeu.

En outre, même ces pays où l'orientation par le marché est plus marquée peuvent appliquer des réglementations de caractère plus général à certains types de mutation des terres agricoles, par exemple des limites à la propriété de terres agricoles par des entreprises nationales ou étrangères. Aux **États-Unis** par exemple, treize états (notamment dans l'importante région agricole du Middle West) restreignent l'acquisition de terres agricoles par les entreprises non agricoles. Les sociétés agricoles familiales, dont les parts appartiennent en majorité aux membres de la famille dont l'un d'entre eux au moins participe à l'exploitation, ne sont pas soumises à des restrictions en règle générale. (Les questions concernant la propriété des terres agricoles par des étrangers sont examinées plus en détail ci-après).

#### *Législation régissant les baux agricoles (durée et fermage)*

Les baux de location des terres agricoles occupent une place importante dans les structures agricoles de nombreux pays de l'OCDE. La législation nationale en matière de fermage accorde souvent des conditions préférentielles aux locataires afin de les encourager à améliorer l'exploitation et à accroître leurs investissements en capital. Cependant, le degré d'intervention des pouvoirs publics dans les relations



entre propriétaires et locataires des terres varie beaucoup entre les pays Membres. Cette sous-section passe brièvement en revue les interventions de la puissance publique dans différents pays. Elle traite essentiellement des questions relatives à la durée du bail et au mode de calcul du fermage, afin d'éviter de revenir sur des questions évoquées dans la sous-section précédente.

Dans certains pays, aux **États-Unis** par exemple, les baux agricoles, qui sont négociés à l'amiable, sont soumis à un minimum d'intervention du législateur (**tableau 2**). On peut dire que, globalement, l'**Australie**, le **Canada** et la **Nouvelle-Zélande** entrent aussi dans cette catégorie. Mais un système complexe de réglementations prévaut dans d'autres pays.

#### Durée des baux

Dans les **pays européens**, la plupart des lois stipulent une durée minimale pour les baux agricoles, en faisant parfois une distinction selon que le bail porte sur l'ensemble de l'exploitation ou simplement sur une parcelle. Dans certains pays (les **Pays-Bas**, par exemple), les baux agricoles peuvent prévoir une période inférieure au minimum légal, sous réserve d'un avis favorable de la part des autorités compétentes. Mais dans la plupart des pays les baux de courte durée ne sont autorisés que dans des cas exceptionnels. Le fait qu'une durée minimale n'est pas fixée en **Norvège**, au **Japon** et au **Danemark**, et qu'une courte durée est possible en **Irlande**, tient au petit nombre d'agriculteurs de ces pays qui exploitent des terres en fermage (les colonnes de gauche du tableau indiquent les parts représentées par les terres en fermage). Le **Danemark** fixe une durée maximale (30 ans) ; la législation danoise n'autorise pas la reconduction des baux afin d'éviter les locations à long terme et encourage les locataires à devenir propriétaires. Quelques pays prévoient une reconduction ou une prolongation des baux après expiration de la durée initialement fixée. Parfois, la période de reconduction est inférieure à la période minimale stipulée dans le bail initial.

#### Montant des fermages

Au **Danemark**, en **Irlande**, en **Grèce**, au **Luxembourg** et en **Norvège**, les propriétaires et les locataires négocient librement le montant des fermages. Dans d'autres pays, le montant du fermage que le propriétaire peut légalement demander peut faire l'objet de réglementations, mais les procédures varient considérablement d'un pays à l'autre. Au **Royaume-Uni**, les deux parties peuvent s'entendre sur un fermage initial mais il existe une formule permettant de contrôler les révisions ultérieures par arbitrage. En **Islande** et en **France**, la loi prévoit des mécanismes réglementaires ou administratifs. Les autorités peuvent contrôler les loyers en fixant un fermage maximum ou un fermage type sur lequel est fondé le fermage de chaque contrat ; tel est le cas aux **Pays-Bas**, en **Espagne**, en **Belgique**, au **Portugal**, en **Italie** et au **Japon**. En règle générale, le fermage est exprimé en termes monétaires quel que soit le prix des produits agricoles, et il est fixé par exemple sur la base du rendement potentiel.

#### *Dispositions concernant les successions*

Les dispositions particulières régissant les successions de terres agricoles jouent, dans certains pays, un rôle important de maintien des terres agricoles au sein des familles en évitant des partages indésirables des propriétés agricoles. Les transferts de terres agricoles s'effectuant principalement au sein

**Tableau 2. Durée et montant des fermages**

Pays (Part des terres affermées)	Durée et montant des fermages
États-Unis (42.8 % : 1992)	La durée dépend du contrat ; les baux à court terme (un an, par exemple) sont courants. Le fermage est déterminé par le marché.
Royaume-Uni (38.4 %)	La durée dépend du contrat ; les baux annuels sont courants. Le fermage est fixé par un arbitre.
Islande	La durée dépend du contrat. Le fermage est fixé en application des lignes directrices stipulées par la loi.
Irlande (12.4 %)	Minimum de 3 ans. Le fermage est déterminé par le marché.
Grèce (22.2 %)	Minimum de 4 ans. Le fermage est déterminé par le marché.
Luxembourg	Minimum de 6 ans pour des parcelles, de 9 ans pour toute une exploitation. Le fermage est déterminé par le marché.
Suisse	Minimum de 6 ans pour les terres sans bâtiments, 9 ans pour toute une exploitation. Le fermage est déterminé par les lignes directrices de la loi.
Pays-Bas (31.5 %)	Minimum de 6 ans pour les terres sans bâtiments, 12 ans pour toute une exploitation. Le fermage maximum est déterminé par la loi.
Espagne (19.9 %)	Minimum de 6 ans ; maximum de 15 ans en général. Le fermage est déterminé sur la base des normes fixées par les autorités.
Belgique (66.2 %)	Minimum de 9 ans. Le fermage maximum est déterminé par le législateur.
France (56.2 %)	Minimum de 9 ans. Le fermage est déterminé en application des lignes directrices fixées par la loi.
Portugal (24.6 %)	Minimum de 10 ans pour les exploitants employant une main-d'oeuvre salariée, 7 ans dans les autres cas. Le fermage est déterminé sur la base des normes fixées par les autorités.
Norvège (21 % : 1984)	Les durées supérieures à 10 ans sont soumises à autorisation. Le fermage est déterminé par le marché.
Allemagne (42.0 %)	La durée dépend du contrat ; les tribunaux agricoles peuvent proroger les contrats pour une durée maximale de 12 ans lorsqu'il s'agit de parcelles, de 18 ans pour toute une exploitation. Les autorités peuvent refuser un contrat lorsque le fermage leur paraît anormal.
Italie (18.4 %)	Minimum de 15 ans en général, de 6 ans pour les régions montagneuses. Le fermage est déterminé sur la base des normes fixées par les autorités.
Japon (13.1 % : 1994)	Maximum de 20 ans. Le fermage est déterminé sur la base des normes fixées par les autorités.
Danemark (19.1 %)	Maximum de 30 ans pour toute une exploitation. Le fermage est déterminé par le marché.

1. *Note* : Les chiffres entre parenthèses indiquent le pourcentage des terres affermées dans le total des terres agricoles. Pour les pays de l'UE, la date de référence est la campagne 1989/90. En ce qui concerne l'Allemagne, les Länder de l'ex-RDA ne sont pas inclus.

*Source* : CEPFAR, "Les baux ruraux dans la CEE" ; Commission de l'UE, "Enquête structurelle 1989/90" ; MAAF, Japon, "Survey on Agricultural Development" ; USDA, "Recensement agricole de 1992" ; Norges Offentlige Utredninger, "Revision av Forpaktningssloven" ; Secrétariat de l'OCDE.

d'une même famille, ce point nous a semblé digne d'être traité à part entière. Cette sous-section examine brièvement les dispositions existant dans les pays de l'OCDE sur les successions, avec une attention particulière sur les implications structurelles pour le secteur agricole.

Le droit civil sur les successions, habituellement basé sur l'égalité du partage entre héritiers (dans les cas où il n'existe pas de testament), donne lieu soit à la parcellisation des terres agricoles du fait du nombre d'héritiers, soit à l'acquisition de l'exploitation agricole par un seul héritier mais aux dépens de dettes élevées dues au versement obligatoire de compensations aux cohéritiers. Afin d'empêcher une telle perte de viabilité, la plupart des pays ont introduit des instruments spécifiques aux successions de terres agricoles. Bien que ces instruments soient très différents, ils ont deux caractéristiques en commun: la manière de procéder au choix de l'héritier des terres agricoles et la manière de déterminer le montant de la compensation financière à verser aux autres héritiers. Les pays de l'OCDE se classent en trois groupes en ce qui concerne le premier point, selon une étude récente sur les dispositions en termes de succession (Winkler, 1991). (En ce qui concerne les montants versés en compensation, voir l'**encadré 1.3**).

Groupe de pays d'Europe du Nord et d'Europe centrale (Préférence pour une succession à un seul héritier)

Ce groupe comprend les pays qui ont subi l'influence du Code civil allemand (*Allemagne, Autriche, Suisse et Grèce*) ainsi que les pays scandinaves (*Danemark, Suède, Norvège et Finlande*) où la législation provient d'une série de lois individuelles plutôt que d'un code exhaustif. Ces pays ont en commun une caractéristique : la loi permet à un seul héritier d'hériter de l'ensemble d'une exploitation agricole moyennant compensation financière aux autres héritiers.

Certaines lois spécifiques des Länder *allemands* du nord-ouest, par exemple, sont fondées sur ce système de l'héritier principal. Lors du décès du testateur, les terres agricoles ne sont pas incluses dans les propriétés communes à tous les héritiers mais sont directement transmises à l'héritier principal, parfois désigné par le tribunal. Certaines législations exigent que l'héritier "principal" soit capable de gérer une exploitation agricole indépendamment ou bien qu'il ait travaillé dans une exploitation ou bien encore qu'il possède les qualifications agricoles nécessaires. En principe, l'application de ces lois est facultative ; autrement dit, le testateur peut placer ses terres agricoles sous la juridiction du Code civil et de la loi ordinaire sur les droits de succession. Les autres Länder appliquent le Code civil selon lequel les terres agricoles doivent, en principe, être réparties également entre les héritiers. Le Code civil allemand permet néanmoins au testateur de désigner le légataire des terres agricoles et de déterminer les exigences des cohéritiers. La disparité géographique des dispositions sur les successions explique en partie les différences structurelles entre les deux régions de l'ex-République fédérale allemande : des exploitations de plus grande taille dans le nord et des exploitations fragmentées et de plus petite taille dans le sud.

En *Norvège*, la loi Allodial poursuit deux objectifs : maintenir la population rurale dans tous les districts en conservant des exploitations agricoles familiales conduites par leurs propriétaires et prévenir tout morcellement excessif des terres agricoles. Pour satisfaire à ces objectifs, la loi octroie des droits prioritaires à l'aîné des enfants pour reprendre la direction de l'exploitation. En cas de succession ou de toute autre forme de transfert au sein d'une même famille, la loi octroie au détenteur de la priorité le droit de prendre la direction de l'exploitation entière. Cette loi est impérative dans la mesure où elle soustrait au testateur sa liberté testamentaire. En outre, elle conserve aux autres parents du nouveau propriétaire le droit allodial (à savoir le droit d'acquérir la ferme des ancêtres si le nouveau propriétaire s'avisait de vouloir la vendre à quelqu'un en dehors du cercle des titulaires du droit allodial). Toute personne reprenant une exploitation agricole dans le cadre de ce droit allodial a pour obligation de vivre sur l'exploitation et d'en assurer la gestion pendant cinq ans.

En *Suède*, une autorisation est nécessaire pour tout achat de terre agricole, que ce soit au sein ou en dehors du cercle familial. L'autorisation ne peut, par exemple, pas être accordée pour morceler des terres agricoles rentables ou potentiellement viables si cette division induit une perte de viabilité significative pour l'exploitation agricole. Cette disposition s'applique au démembrement des fermes lors des successions. Dans le cas où cette autorisation n'est pas octroyée, les héritiers doivent soit procéder à la vente de l'exploitation agricole entière ou bien la mettre en fermage. Ceci explique la grande proportion de terres en fermage en Suède (environ 40 pour cent) en comparaison avec les autres pays nordiques.

#### Groupe des pays de droit romain (principe de l'égalité)

Le second groupe comprend les pays qui ont intégré, ou se sont inspirés du Code civil français de 1804. La **France**, la **Belgique**, le **Luxembourg**, les **Pays-Bas**, l'**Italie**, l'**Espagne** et le **Portugal** tombent dans cette catégorie. La caractéristique principale de ce groupe est le moule égalitaire destiné à assurer un traitement identique à tous les héritiers. La conséquence majeure de ce principe est le démembrement des terres agricoles du fait que les exploitants sont souvent trop pauvres pour hériter de la totalité d'une ferme en contrepartie de paiements compensatoires à leurs cohéritiers. A cet égard, la **Turquie** pourrait également faire partie de ce groupe (voir **encadré 1.2**). Cependant, l'aspect égalitaire de la règle "napoléonienne" a été atténué au XX<sup>ème</sup> siècle à cause de la nécessité de préserver des exploitations agricoles économiquement viables. De nombreuses mesures ont été mises en place afin de préserver les terres agricoles intactes dans le cadre des successions.

#### Encadré 1.2: Héritage et démembrement des terres agricoles en Turquie

Le grand nombre de parcelles de terres agricoles par exploitation en Turquie découle en partie du Code civil de 1926. Les dispositions concernant l'héritage précisent que lors de la mort du propriétaire des terres, 25 pour cent des terres doivent être transmises à son conjoint (survivant) et le reste doit être également réparti entre ses enfants survivants. Après des générations successives d'héritages, il en a résulté une fragmentation de plus en plus grande de la propriété terrienne. Cette fragmentation exacerbée a été compensée par le fait que certains exploitants agricoles gèrent des fermes au nom des propriétaires familiaux absents.

Tableau : Nombre de parcelles par exploitation

Nombre de parcelles	Nombre de fermes (milliers)		Part du total (%)	
	1980	1990	1980	1990
1	337	578	9	15
2-3	933	1 139	26	29
4-5	797	904	22	23
6-9	791	760	22	19
10 ou plus	701	587	20	15
Total	3 559	3 967	100	100

Source : State Institute of Statistics, Agricultural Census, Turquie.

En **France**, par exemple, il est possible d'appliquer le principe du "lotissement préférentiel" dans le cas où des terres agricoles sont susceptibles d'être divisées. Dans ce cas, la Cour peut choisir l'héritier le plus qualifié comme seul récipiendaire du lotissement et ce dernier peut demander, dans certaines conditions, à verser les compensations pécuniaires aux autres héritiers sur une période allant jusqu'à 10 ans. Ce système est renforcé par des dispositifs complémentaires concernant le lotissement : l'un d'entre eux consiste à former un groupe de terres agricoles (GFA, groupement foncier agricole). Des terres agricoles héritées peuvent être attribuées à un GFA réunissant plusieurs cohéritiers, ou même des tiers, désireux de réunir leurs propriétés terriennes afin de les exploiter. Le "salaire différé" est un autre dispositif qui permet à un descendant ayant participé à la gestion de l'exploitation après l'âge de 18 ans sans rémunération, d'être en droit de réclamer un "salaire différé" lors du partage des terres. En général, ceci bénéficie à l'héritier qui hérite de l'exploitation agricole. Ces formes particulières d'attribution permettent à l'héritier qui souhaite continuer à gérer une exploitation de faire face aux problèmes de règlement des compensations monétaires.

### **Encadré 1.3. Évaluation préférentielle des terres agricoles dans certains pays européens**

L'une des questions clés en termes de succession de terres agricoles pour les pays du groupe d'Europe du Nord et d'Europe centrale et du groupe de droit romain est la manière d'éviter tout morcellement supplémentaire (ce qui revient à dire d'aider le remembrement des terres en vue de gains d'efficience) sans que cela induise un niveau insupportable d'endettement pour les héritiers. L'héritage d'une exploitation agricole entière implique en général que les héritiers devront verser une compensation financière à leurs cohéritiers, ce qui engendre un niveau d'endettement élevé pour ceux qui souhaitent continuer à exploiter la ferme. L'une des possibilités de résoudre de problème est l'estimation préférentielle de la valeur des terres agricoles de la succession. Cette méthode réduit le poids financier pour l'héritier en estimant les terres sur la base de leur valeur productive (c'est-à-dire de leur valeur courante agricole) plutôt qu'à leur valeur de marché ; en d'autres termes, l'estimation préférentielle des terres bénéficie à l'héritier de la même manière que les avantages fiscaux. (voir section IV).

Ce problème est peu important pour les pays non européens de l'OCDE étant donné que la plupart d'entre eux appartiennent à la catégorie des pays de droit coutumier où l'on respecte la liberté testamentaire. En Europe, bien que la valeur de marché soit le plus couramment utilisée, de nombreuses formes d'évaluation préférentielle existent, comme le décrit le tableau ci-dessous.

**Tableau : Évaluation préférentielle des terres agricoles dans certains pays européens**

Danemark	60 % de la valeur de marché
Allemagne	Valeur productive (revenu annuel net multiplié par 18)
Pays-Bas	50 % de la valeur de marché
Norvège, Luxembourg, Espagne, Suisse	Valeur productive

Source : Fédération nationale des SAFER "Le foncier dans l'Europe des douze", Winkler (1991)

En **Italie**, alors que la structure de base des dispositions concernant les successions suit la loi française, une législation particulière a été étudiée pour protéger les exploitations agricoles familiales. Si le domaine est sur le point d'être distribué ou les terres agricoles morcelées, et si l'un des membres de la famille souhaite vendre sa part, les autres membres travaillant sur l'exploitation ont un droit de préemption (soit une priorité d'achat). De plus, si l'un d'entre eux ne participe plus à la gestion de l'exploitation, et ne vend pas sa part dans les 5 ans, les membres de la famille ont un droit obligatoire d'achat à un juste prix déterminé par les autorités agricoles.

#### Groupe des pays de droit coutumier (liberté testamentaire)

Le dernier groupe comprend les pays de droit coutumier qui sont caractérisés par la liberté testamentaire qui supplante le principe d'égalité des héritiers. En Angleterre (**Royaume-Uni**), la liberté testamentaire permet à un héritier d'être désigné dans le testament seul légataire de l'exploitation et d'en hériter sans obligation de verser de compensation monétaire aux autres cohéritiers. Tout en représentant une forme de succession plus libérée des contraintes législatives que les pratiques du continent, ce type de succession pourrait s'avérer l'outil le plus efficace pour éviter le démembrement inutile des terres agricoles, et, de ce fait, le plus apte à préserver des exploitations agricoles économiquement viables. Les anciens pays du Commonwealth, **l'Australie, le Canada, l'Irlande, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis** font partie de ce groupe. En outre, il serait possible d'inclure le **Japon** dans cette catégorie, puisque dans la pratique courante les terres agricoles sont données en héritage indivises après consensus entre les membres de la famille, bien que la structure législative japonaise soit fondamentalement influencée par la loi du continent européen.

#### **Organes publics intervenant sur le marché foncier agricole**

Il existe dans plusieurs pays de l'OCDE des organismes publics spécifiques habilités à intervenir directement sur le marché des terres agricoles par voie d'acquisition, de détention ou de vente. Si, à certains égards, ces organismes peuvent apparaître comme des "banques foncières", ils en diffèrent du fait qu'ils ont été mis en place pour poursuivre les objectifs des politiques structurelles visant le secteur agricole. Ces organes ont pour mission d'orienter les mutations de terres agricoles dans un sens jugé souhaitable du point de vue de l'ajustement structurel. Ils peuvent intervenir sans provoquer de distorsions sur le marché foncier agricole si l'échelle de leurs opérations est limitée et si les transactions se font à des prix déterminés par le marché. Cependant, comme ils interviennent souvent dans le but de préserver la vocation agricole des terres, ils peuvent peser sur la demande de terres agricoles venant d'acheteurs potentiels qui n'envisagent pas de les consacrer à l'agriculture. Dans certains cas, ces organismes peuvent apporter une aide financière à un agriculteur qui souhaite leur acheter ou leur vendre des terres agricoles.

Après un tour d'horizon de la législation actuellement en vigueur dans différents pays Membres, cette section examine de plus près un exemple précis.

#### A. *Politiques suivies dans les pays de l'OCDE*

En **Belgique**, la Société foncière flamande (dans les Flandres) et l'Office wallon de développement rural (en Wallonie) ont la possibilité d'acquérir des terres agricoles mises sur le marché. Ces deux organismes jouissent également d'une primauté sur d'autres candidats à l'achat lorsque cela est nécessaire. Ce dispositif a pour but de faciliter la mise en oeuvre des projets de réaffectation des sols et il

ne s'applique donc qu'aux terres visées par ce genre de projet (en **Norvège**, une fonction analogue est exercée par l'État et la municipalité, voir l'**encadré 1.1**).

Aux **Pays-Bas**, le *Bureau de la gestion des terres agricoles* est chargé d'acheter des terres agricoles non destinées à des utilisations urbaines lorsqu'elles sont situées dans des zones rurales. Sa mission est d'acquérir des biens immeubles au prix du marché, de les gérer à titre temporaire et d'en disposer pour les besoins de la réalisation de projets spécifiques tels que des opérations d'aménagement de l'espace et de mise en réserve des terres. La loi confère également un droit de préemption à ce bureau.

En **Allemagne**, les *Länder* ont mis en place des organismes (*Siedlungsgelkchaft*) chargés d'acheter des terres appartenant ou non à des agriculteurs pour les revendre à des exploitants agricoles. Ces organismes peuvent procéder à des achats uniquement lorsqu'il s'agit de parcelles d'une taille inférieure à deux hectares mises sur le marché mais ne trouvant pas d'acquéreurs. Ils peuvent exercer un droit de préemption sur des personnes n'ayant pas une occupation agricole mais non sur des agriculteurs.

En **Italie**, un organisme spécial, la *Cassa per la formazione della proprietà contadina*, a été institué pour servir d'intermédiaire entre les vendeurs et les acheteurs potentiels de terres agricoles ainsi que pour accorder aux acheteurs des prêts à long terme et à faible taux d'intérêt. La Caisse est autorisée à acquérir des terres agricoles afin de les revendre à des agriculteurs "qualifiés" qui remplissent les conditions voulues pour bénéficier de prêts hypothécaires de trente ans assortis de taux d'intérêt minimales (habituellement entre le tiers et le quart du taux du marché). L'octroi de ces prêts par la Caisse est notamment soumis aux conditions suivantes : le demandeur doit être l'exploitant-résident des terres en question, la main-d'oeuvre familiale doit constituer le tiers au moins des effectifs de personnel requis pour l'exploitation normale des terres et celles-ci ne peuvent ni être reconverties ni morcelées pendant une période de 30 ans au minimum.

Au **Japon**, la *Société pour la rationalisation de la propriété des terres agricoles* est habilitée à acquérir, détenir provisoirement, revendre et louer des terres agricoles. Sa mission principale paraît très proche de celle des SAFER françaises mais elle occupe une position beaucoup moins importante sur le marché foncier agricole. En 1993, la proportion des mutations de droits de propriété et de baux ruraux traitées par la société n'ont représenté que 7 pour cent du total de la superficie des terres arables ayant fait l'objet d'une mutation. Les activités de la société bénéficient d'un certain nombre d'avantages fiscaux.

## B. Étude de cas -- les SAFER en France

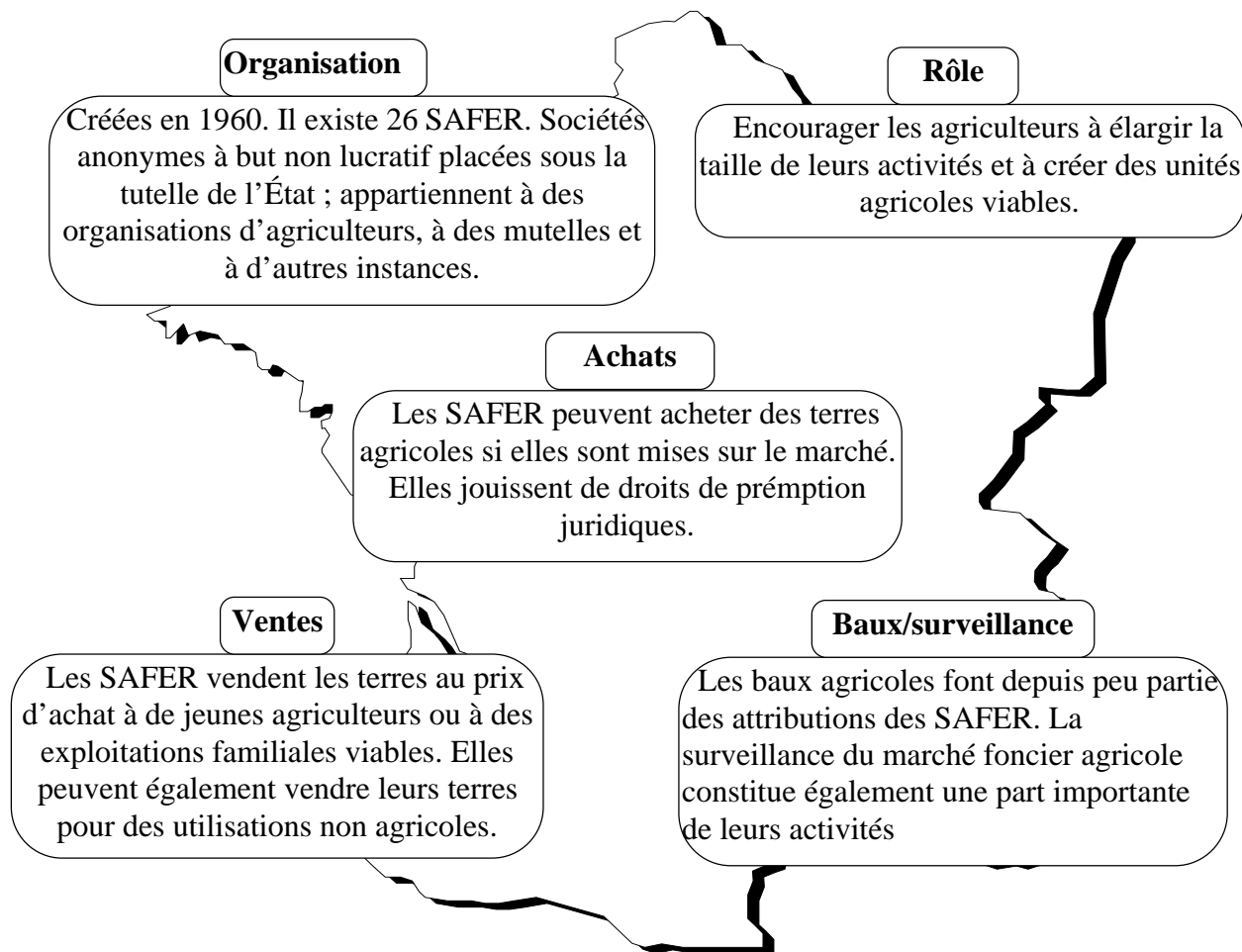
Contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays européens, il n'existe pas en France de législation agraire spécifique visant à contrôler la propriété des terres agricoles mais la mutation des titres d'exploitation est réglementée. Fait exception à cette règle le statut institutionnel conféré aux SAFER (*Sociétés pour l'aménagement foncier et l'établissement rural*) dont le rôle important sur le marché foncier français mérite examen.

### Organisation et objectifs

Créées par une loi de 1960, les SAFER sont des sociétés anonymes à but non lucratif qui appartiennent à des organisations d'agriculteurs, à des mutuelles ainsi qu'à d'autres instances administratives ou agricoles telles que le *Crédit agricole* (**figure 1**). Leur objectif premier est d'aider certains agriculteurs à élargir l'échelle de leur exploitation, de faciliter l'établissement ou le maintien d'unités agricoles viables en améliorant ainsi les structures agricoles, et cela principalement en procédant à

des opérations d'achat et de vente sur le marché foncier. Elles réalisent également des travaux de recherche et des enquêtes se rapportant à l'utilisation des terres agricoles, à la protection de l'environnement ou au développement rural. Elles sont aujourd'hui au nombre de 26.

**Figure 1. Les SAFER françaises**



#### Transactions sur le marché foncier agricole

Les SAFER peuvent **acheter** des terres agricoles lorsqu'elles sont mises sur le marché. En vertu de la législation en vigueur, un propriétaire désireux de vendre des terres agricoles doit adresser un préavis de deux mois à la SAFER locale. Les SAFER procèdent aux achats au prix du marché, et cela lorsqu'elles le jugent nécessaire pour réaliser des objectifs structurels. Les superficies de terres agricoles acquises par les SAFER ont augmenté de manière régulière depuis le début des années 80 et leur proportion de la superficie nationale de terres agricoles achetées a atteint un pourcentage très élevé de 25 pour cent ces

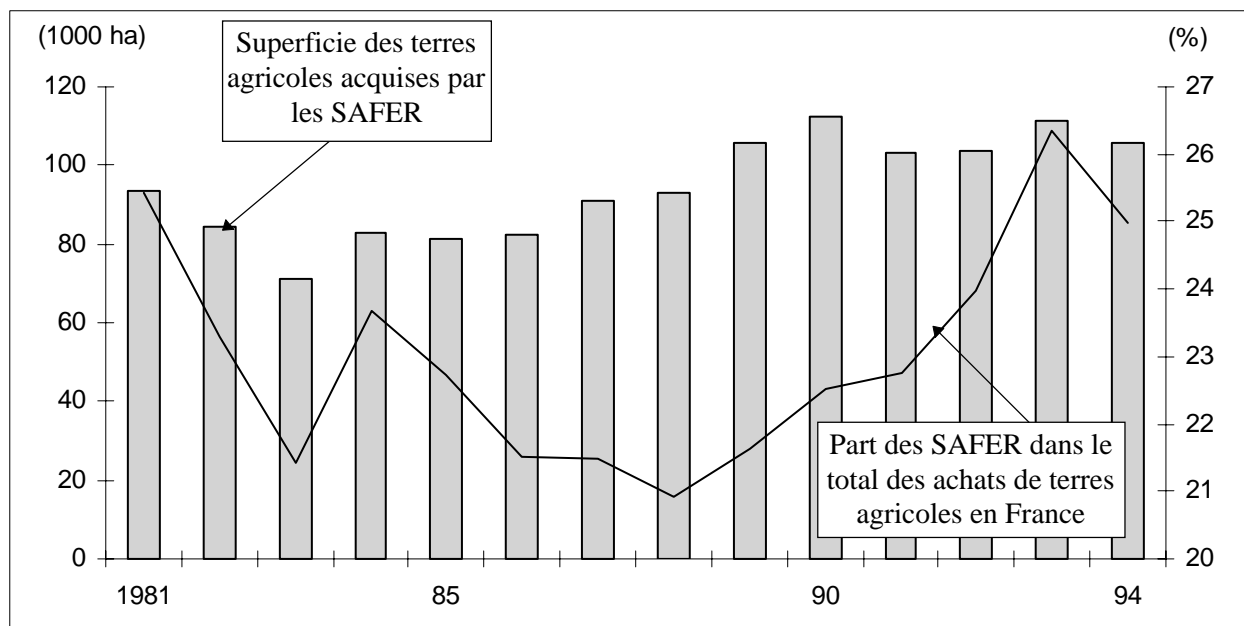


quelques dernières années (**figure 2**). Les SAFER exercent donc un puissant droit de regard sur le marché français des terres agricoles.

Si besoin est, les SAFER peuvent exercer un droit de préemption. Si elles décident de le faire, elles ont la priorité sur tous les autres candidats à l'achat à l'exception du locataire des terres. Cependant, les terres que les SAFER ont acquises en usant de leur droit de préemption n'ont constitué que moins de 6 pour cent du total des superficies acquises par les SAFER en 1994.

Les SAFER doivent **revendre** les terres achetées dans un laps de temps déterminé (cinq ans en principe, dix ans au maximum) à de nouveaux exploitants agricoles ou à des exploitations familiales viables. Bien qu'il n'existe aucune règle précise pour fixer le prix de rétrocession, celui-ci est habituellement le prix d'achat majoré de la valeur ajoutée par la SAFER (améliorations apportées, par exemple<sup>3</sup>) ainsi que des frais de dossier. Il n'existe pas non plus de dispositions précises en ce qui concerne les conditions que doit remplir l'acheteur. Cependant, comme l'indiquait la section précédente, l'objectif sous-jacent est de favoriser un type idéal d'exploitation que le législateur définit comme "une exploitation agricole familiale à responsabilité personnelle". Cette notion repose, entre autres, sur une superficie minimale d'installation (SMI). Les SAFER peuvent également disposer de leur stock foncier pour les besoins de projets nationaux tels que le T.G.V. (train grande vitesse) ou la construction de routes ou d'autoroutes, ainsi à des fins résidentielles, industrielles et commerciales sauf si la terre a été acquise par voie de préemption.

**Figure 2. Superficie des terres agricoles acquises par les SAFER**



Source : SAFER/SCAFER.

En 1994, les terres rétrocédées par les SAFER ont été consacrées à l'agrandissement d'exploitations existantes à hauteur de 62 pour cent et à l'installation de nouveaux venus à hauteur de 16 pour cent. Les ventes à des fins d'utilisation agricole ont représenté 92 pour cent.

Les SAFER peuvent **louer** les terres agricoles mais sous certaines conditions seulement. Tout d'abord, les SAFER peuvent intervenir en tant qu'intermédiaires entre les bailleurs et les locataires mais elles ne peuvent mettre en location les terres de leurs propres stocks. Deuxièmement, les terres agricoles prises en location doivent être d'une taille suffisamment restreinte pour être considérées comme des unités non viables ; à cet égard, le critère est une taille deux fois supérieure à la SMI. Troisièmement, il doit s'agir d'un bail temporaire, de six ans en principe mais de douze ans au maximum. Les SAFER réalisent également des travaux de recherche et des enquêtes portant sur l'utilisation des terres. La **surveillance** du marché des terres agricoles constitue une activité pour laquelle ces sociétés jouissent d'un avantage comparatif.

## Difficultés financières

Le prix net des terres agricoles augmentait en France jusqu'au milieu des années 70. Pour atténuer les effets négatifs de l'élévation des prix, les SAFER avaient procédé activement à des achats afin de constituer des réserves de terres peu onéreuses qu'elles remettaient sur le marché lorsque les prix montaient. C'est ainsi que les acquisitions annuelles des SAFER avaient atteint 92 000 ha en 1980, deux fois plus que la moyenne de 41 000 ha des années 60. De ce fait, les stocks de fin d'année s'étaient accumulés au point de s'établir à 179 000 ha en 1981, soit une très forte augmentation par rapport aux 95 000 ha de 1968 (**figure 3**). Comme dans d'autres pays européens cependant, le prix net des terres agricoles a chuté en raison de plusieurs facteurs tels que la baisse des prix réels des produits agricoles, l'exode rural et la récession. Aux prix constants du marché (sur la base 1985 = 100), l'indice des prix des terres arables était tombé à 72.8 en 1993 après avoir battu un record de 171.9 en 1978. Les SAFER se sont donc trouvées en proie à de graves **problèmes financiers**. Alors que la situation du marché restait morose, elles furent obligées de vendre leurs stocks à des prix inférieurs au prix d'achat. De plus, les terres trouvaient difficilement preneurs car les acheteurs potentiels s'attendaient à voir les prix baisser encore. Les SAFER se sont donc retrouvées dans une situation financière critique, avec d'importants stocks dépréciés.

Une **aide financière** importante a été apportée à 9 des 34 SAFER à la fin de 1980. Les pertes encourues au cours de la période 1985-1994 au titre des transactions sur les terres agricoles ont été estimées à 300 millions de francs au moins, pertes qui ont été épongées en 1988 et en 1989 par les parties prenantes, à savoir le *Crédit agricole*, l'État, les SAFER elles-mêmes et leurs partenaires. La proportion des pertes absorbées par les parties prenantes n'est pas connue mais elle est certainement substantielle par rapport à la valeur du patrimoine des SAFER, 370 millions de francs en 1994. En 1995, une aide financière a été de nouveau accordée à une SAFER du sud de la France, mais à beaucoup moins grande échelle qu'à la fin des années 80.

## Évolutions récentes

Des amendements législatifs de 1990 ont permis d'apporter des réformes à la gestion des SAFER. Outre des mesures de restructuration, trois changements notables ont été introduits. Tout d'abord, les SAFER doivent intervenir avec plus de prudence dans les transactions et elles ne sont censées acheter des terres agricoles que lorsqu'elles pensent pouvoir les rétrocéder. Elles se rapprochent davantage d'un organisme de conservation provisoire des terres agricoles, comme l'illustrent les évolutions récentes des stocks de fin d'année. Deuxièmement, les SAFER disposent de pouvoirs plus étendus pour vendre des terres agricoles à des fins non agricoles. Une nouvelle loi assouplit les restrictions pesant sur la rétrocession des terres impliquant une reconversion, bien que les superficies ainsi rétrocédées n'aient pas

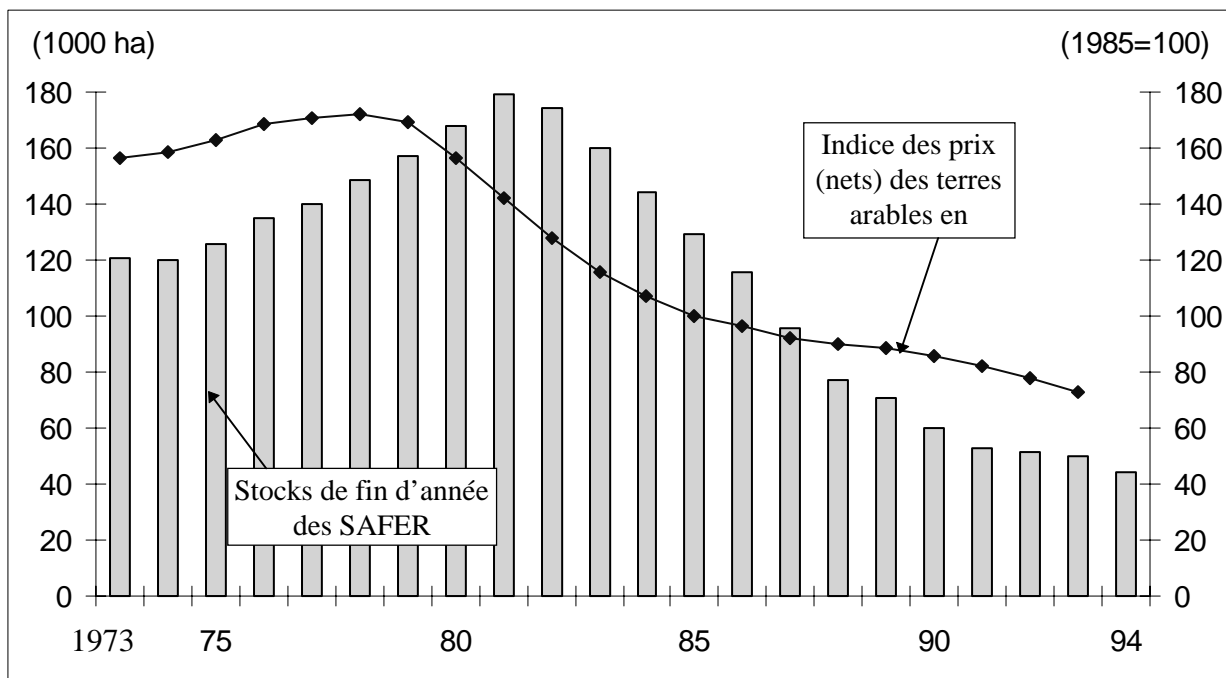
fortement augmenté. Enfin, comme on l'a vu ci-dessus, les SAFER peuvent louer des terres sous certaines conditions.

### *Acquisition de droits de propriété par des étrangers*

La présente section passe en revue les restrictions imposées dans les pays Membres à la propriété des terres agricoles par des étrangers. Elle évoque également les principales préoccupations qui sous-tendent ces restrictions, en s'attachant tout particulièrement aux pays où ces réglementations revêtent

D'autres comités de l'OCDE se sont intéressés de très près à cette question. Lors des discussions relatives au Code de la libération des mouvements de capitaux établi par l'OCDE, le Comité des mouvements de capitaux et des transactions invisibles a examiné cet aspect en se plaçant du point de vue des restrictions auxquelles sont soumis les investissements des entreprises non-résidentes au moment de leur implantation. Dans le cadre des travaux relatifs au traitement national que les pays Membres de l'OCDE se sont engagés à accorder aux entreprises sous contrôle étranger opérant sur leur territoire, le Comité de l'investissement international et des entreprises multinationales s'est intéressé à la question du traitement accordé à ces entreprises, y compris le traitement des investissements nouveaux effectués par des entreprises existantes. Cette section s'inspire en gros des éléments d'information venant de ces sources. Ces comités ont examiné les mesures touchant les transactions immobilières d'un point de vue assez général tandis que l'analyse est centrée ici sur les cas où la propriété de terres agricoles par des étrangers fait l'objet de réglementations spécifiques.

**Figure 3. Stocks de fin d'année des SAFER et indice des prix (nets) des terres agricoles en France**



Source : SAFER/SCAFER, EUROSTAT "Prix des terres agricoles et fermages dans la CE, 1973-1993".

## A. Politiques suivies dans les pays de l'OCDE

Comme il l'avait été remarqué lors des discussions sur le Code de la libération des mouvements de capitaux, les restrictions pesant sur l'investissement étranger concernent le plus fréquemment la propriété immobilière. Le degré de sévérité des restrictions varie selon les pays et, le cas échéant, selon les subdivisions territoriales d'un pays (**tableau 3**).

**Tableau 3. Réglementation de la propriété étrangère dans les pays de l'OCDE**

Existence de restrictions	Niveau national ou subdivisions territoriales	Pays
La propriété des terres agricoles par des étrangers	Niveau national	Irlande, Japon, Mexique, Nouvelle-Zélande
<b>fait l'objet</b> de restrictions	Subdivisions territoriales	Australie, Canada, États-Unis

*Note* : Quelques autres pays appliquent d'une manière générale certaines restrictions à la propriété de biens immobiliers par des étrangers, soit au niveau national soit à celui des subdivisions territoriales. Il s'agit notamment de l'Autriche, de l'Islande de la République tchèque et de la Turquie.

*Source* : OCDE, "Code de la libération des mouvements de capitaux" (1995), Traitement national des entreprises sous contrôle étranger".

Dans les pays où la population est relativement peu nombreuse par rapport à la dimension du territoire national et où l'investissement étranger dans des terres agricoles et des terrains ruraux pourrait prendre des proportions anormalement élevées, l'intérêt national a conduit la puissance publique à imposer des restrictions sur la propriété de ces terres par des étrangers. Il s'agit notamment de l'**Australie**, du **Canada** et des **États-Unis** où des restrictions ont été maintenues par certains États ou provinces mais non à l'échelon national, ainsi que de la **Nouvelle-Zélande**.

En **Nouvelle-Zélande** par exemple, des dispositions spéciales sont prévues pour l'acquisition de terrains ruraux par des personnes n'ayant pas la nationalité néo-zélandaise (quel que soit leur lieu de résidence) ou par des entreprises sous contrôle étranger. Ceux qui souhaitent obtenir une option d'achat ou de location sur des superficies agricoles égales ou supérieures à deux hectares situées dans des zones rurales doivent solliciter une autorisation du tribunal des évaluations foncières (*Tribunal Land Valuation*). L'une des conditions exigées est que l'investissement apporte une contribution notable au développement agricole et/ou rural. Par exemple, le candidat à l'achat ou au contrat de fermage doit prouver que son investissement apportera des technologies nouvelles ou des qualifications professionnelles, créera de nouveaux emplois, renforcera la concurrence sur le marché et accroîtra l'efficacité ou la productivité. L'autorisation est délivrée automatiquement lorsqu'elle est sollicitée par une personne qui a sa résidence permanente dans le pays.

En **Australie**, une autorisation est exigée dans l'Australie occidentale pour la mutation de baux pastoraux détenus par des sociétés sous contrôle étranger afin que les terres appartiennent en majorité à des Australiens. Plusieurs autres réglementations visant à contrôler la propriété étrangère existent au niveau national comme au niveau infra-national mais elles ont été rarement appliquées.

Les problèmes liés à l'acquisition de terres par des étrangers ont conduit plusieurs provinces **canadiennes** à mettre en oeuvre des dispositions visant à décourager ou à interdire la possession de terres agricoles par des non-résidents, y compris des Canadiens vivant dans une autre province. Dans l'Alberta et le Manitoba, une législation spécifique limite à 20 acres la superficie de terres agricoles que peuvent posséder des non-résidents. Dans l'Ontario et au Québec, la taxe de mutation des terres agricoles est d'un montant plus élevé pour les non-résidents que pour les résidents. Par ailleurs, l'Alberta et le Saskatchewan réalisent des programmes spécifiques en vertu desquels des exploitants agricoles "qualifiés" bénéficient d'une bonification d'intérêts sur les prêts qu'ils obtiennent pour acquérir des terres agricoles ; cette bonification est habituellement réservée aux citoyens canadiens ou aux immigrants résidant de manière permanente dans ces provinces. La propriété de terres agricoles par des non-résidents est également assortie de restrictions en Nouvelle-Écosse et dans l'Île-du-Prince Édouard. Par contre, les provinces de Terre-Neuve et du Nouveau-Brunswick ont une attitude positive vis-à-vis de l'investissement étranger dans les terres agricoles.

Dans la plupart des **pays européens**, les restrictions limitant la possession de terres agricoles par des étrangers ont été levées ou sont peu importantes du fait que les transactions immobilières sont soumises à des contrôles de caractère plus général, encore que certaines réglementations particulières au secteur agricole demeurent. En **Irlande**, les investissements étrangers dans des terres agricoles et surtout les investissements effectués par des non-résidents constituent une question délicate. Toutes les personnes qui n'ont pas la nationalité irlandaise, à l'exception des ressortissants des pays de l'UE et de ceux qui résident en Irlande depuis sept ans ou plus, doivent solliciter une autorisation écrite de la Commission foncière pour acheter des terres agricoles à des fins d'exploitation agricole. En **France** également, les investissements directs d'un montant supérieur ou égal à 50 millions de francs réalisés par des ressortissants de pays n'appartenant pas à l'UE ou par des sociétés contrôlées par ces personnes sont soumis à une déclaration et une approbation préalables s'il s'agit d'acquisition de vignobles.

Le **Japon** a longtemps imposé de rigoureuses restrictions à l'investissement direct dans le secteur agricole pris dans son ensemble, c'est-à-dire non seulement les terres agricoles mais aussi les autres éléments de la filière agro-industrielle. Le Japon justifiait notamment ces restrictions par son souci d'assurer sa sécurité alimentaire. Les propositions d'investissement peuvent être rejetées, ou bien modifiées si les autorités le jugent souhaitable, mais les critères d'approbation n'ont pas été énoncés avec précision. Les mêmes restrictions s'appliquent à la pêche et à la sylviculture.

#### *B. Étude de cas -- Les États-Unis*

La loi fédérale de 1978 sur la publication des investissements directs dans l'agriculture ("Federal Agricultural Foreign Investment Disclosure Act" -- AFIDA) n'impose pas de restriction à la possession de terres agricoles par des étrangers mais stipule que toutes les personnes étrangères et les sociétés sous contrôle étranger qui possèdent, acquièrent ou vendent des terres agricoles devront en faire la déclaration auprès du ministère de l'Agriculture. Les terres utilisées pour la sylviculture ou la production de bois d'oeuvre sont soumises au même régime.

À la fin de 1993, quelque 7.3 millions d'acres de terres agricoles appartenaient à des étrangers (particuliers et sociétés) (**tableau 4**). Cette superficie représente un peu moins de 1 pour cent des 878 millions d'acres de terres agricoles faisant l'objet d'une propriété privée. Les pâturages constituent la partie la plus importante des superficies appartenant à des étrangers, lesquelles sont en augmentation par rapport au chiffre de 5 millions enregistré en 1981. Parmi les propriétaires étrangers, les plus nombreux sont **Européens** ou **Canadiens** (**tableau 5**).

**Tableau 4. Proportion des terres appartenant à des étrangers dans la superficie totale de terres agricoles faisant l'objet d'une propriété privée (49 états des États-Unis, 31 décembre 1993) -- Unité : 1 000 acres**

	Terres privées (a)	Total des terres appartenant à des étrangers (b) = (c)+(d)+(e)	Dont : cultures (c)	Pâturage (d)	Autres (e)	Part en % (b) /(a)*100
Total des 49 états	878 469	7 251	2 509	4 032	711	0.83
Dont : Total des 17 états imposant des restrictions	400 758	996	549	411	36	0.25
Total des 32 autres états	477 711	6 255	1 960	3 620	675	1.31

*Notes :*

1. Les 17 états imposant des restrictions sont ceux dans lesquels l'acquisition de terres agricoles par des étrangers est interdite ou assortie de restrictions quantitatives. Il s'agit des États suivants : Illinois, Indiana, Iowa, Kansas, Kentucky, Minnesota, Mississippi, Missouri, Nebraska, New-Hampshire, New-Jersey, North Dakota, Oklahoma, Pennsylvanie, South Dakota, Wisconsin et Wyoming.
2. L'Alaska n'est pas incluse dans les 49 états.
3. Les données de la colonne (a) se réfèrent à 1987.
4. Les "terres agricoles faisant l'objet d'une propriété privée" couvrent les terres cultivées, les pâturages et les autres terres agricoles.

*Source :* Gertrude S. Butler et J. Peter DeBraal "Foreign Ownership of U.S. Agricultural Land Through December 31, 1993": données sur les comtés, USDA, "Agricultural Resources and Environmental Indicators".

**Tableau 5. Terres appartenant à des étrangers, par nationalité (50 états des États-Unis, 31 décembre 1993)**

Origine du propriétaire étranger : pays sélectionnés	Superficie possédée (1000 acres)	Part du total (%)
Allemagne	1 154	15.9
Royaume-Uni	754	10.4
Canada	620	8.6
Antilles néerlandaises	497	6.9
Suisse	424	5.8
Mexique	416	5.7
Pays-Bas	408	5.6
Japon	376	5.2
France	267	3.7
Autres	2 336	32.2
<b>Total</b>	<b>7 251</b>	<b>100.0</b>

1. *Notes :* Les superficies comprennent les parts détenues par des sociétés dont les actionnaires étrangers possèdent une large part ou un pouvoir de contrôle.
2. Se reporter au tableau 4 pour la définition des "terres agricoles faisant l'objet d'une propriété privée".

*Source :* Gertrude S. Butler et J. Peter DeBraal (voir tableau 4).

Différents États restreignent la possession de terres agricoles par des étrangers ; à l'heure actuelle, 28 états ont des réglementations à cet effet, sous une forme ou une autre. La plupart de ces restrictions visent uniquement les étrangers qui ne résident pas de manière permanente aux États-Unis. La situation est présentée de manière précise dans un rapport récent intitulé "State Restrictions on Landownership by Aliens and Businesses", 31 décembre 1992 (J. David Aiken) :

"Le degré de sévérité des restrictions varie énormément. L'Idaho, par exemple, se contente de limiter l'acquisition par des étrangers de terres qui appartiennent à l'État ou dans lesquelles l'État a des intérêts. D'autres États, tels que le Kansas, restreignent l'acquisition des terres en général ou des terres agricoles en particulier. D'autres États encore (Géorgie, Kentucky, Maryland) limitent leurs restrictions aux étrangers 'ennemis'. L'Indiana et certains autres imposent des limites à la superficie des terres que les étrangers peuvent posséder. Enfin, quelques États, le Minnesota par exemple, interdisent la possession de terres agricoles par des étrangers mais ils assortissent généralement ces restrictions d'exceptions pour certaines utilisations des sols, par exemple pour des activités minières ou pour des activités de recherche."

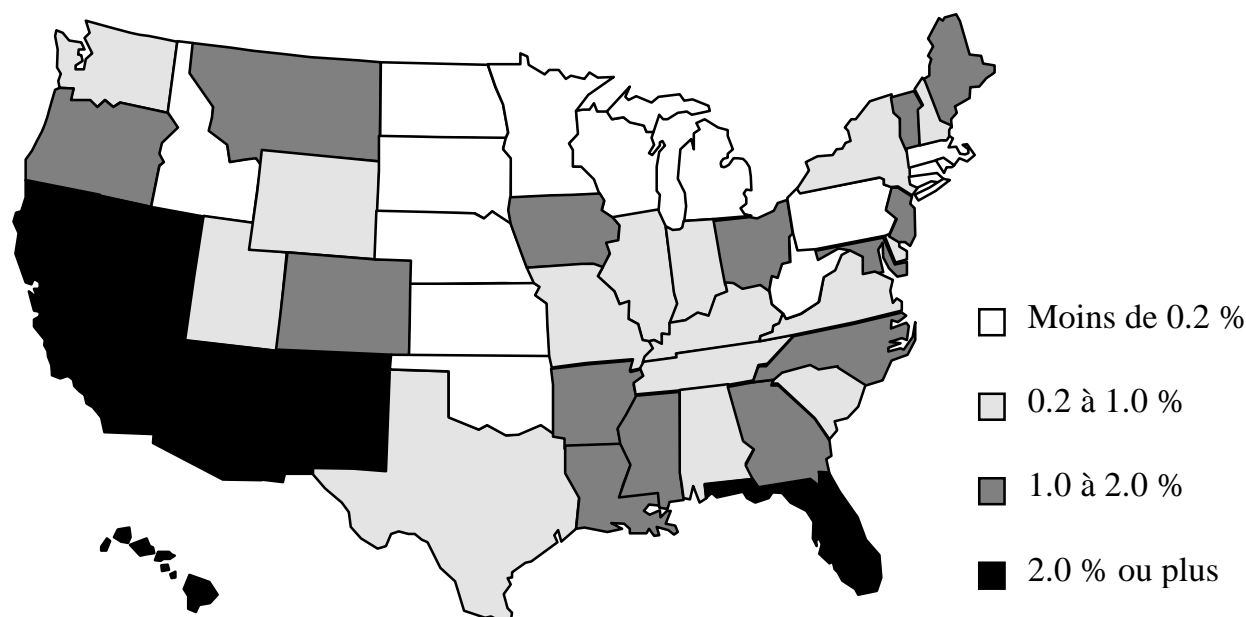
Dans de nombreux États, les restrictions ne visent que la propriété par des ressortissants de pays désignés comme ennemis ou les terres domaniales, ou encore les terres non agricoles telles que les déserts. Seuls 17 états appliquent des dispositions claires régissant la possession des terres agricoles par des étrangers.

Les restrictions à la propriété dans ces 17 états peuvent être regroupées en quatre catégories. La première catégorie est celle des États qui exigent que tous les candidats à l'acquisition de terres obtiennent la qualité de citoyen des États-Unis dans un laps de temps donné. C'est par exemple le cas du **Kentucky**. Un étranger non ennemi, après avoir déclaré son intention de devenir citoyen des États-Unis, peut acquérir des terres ou détenir des intérêts immobiliers au même titre qu'un citoyen de l'État mais la terre peut lui être retirée s'il n'obtient pas la nationalité américaine dans un délai de 8 ans à compter de la date d'acquisition. Dans cette catégorie entrent l'**Illinois**, le **Mississippi**, le **New-Jersey** et le **Wyoming**. Dans la deuxième catégorie de restrictions figurent les États qui fixent la superficie maximale de terres que peut posséder un étranger. Le **Wisconsin**, par exemple, interdit aux étrangers non-résidents d'acquérir plus de 640 acres. L'Indiana, la **Pennsylvanie** et le **South Dakota** fixent également des limites de superficie. Les États du troisième groupe imposent des réserves plus rigoureuses à la propriété de terres par des étrangers. L'**Oklahoma** par exemple interdit aux étrangers non-résidents d'acquérir des titres sur des terres (biens immobiliers) alors que le **Kansas** et le Nebraska interdisent non seulement les étrangers non-résidents mais aussi pratiquement toutes les entités étrangères. Les restrictions dans l'**Iowa**, le **Minnesota** et le **North Dakota** ne s'appliquent qu'aux terres agricoles. La quatrième catégorie de restrictions est constituée uniquement du **New-Hampshire** dont la législation interdit purement et simplement aux étrangers non-résidents d'acquérir des titres fonciers par descendance.

Comme le montre le **tableau 4**, la proportion de terres agricoles appartenant à des étrangers aux États-Unis est plus faible dans les 17 états appliquant des restrictions que dans les autres. Cependant, même dans les États où les restrictions sont "moins rigoureuses" ou n'existent pas, la part des terres agricoles appartenant à des étrangers n'est que de 1 pour cent environ. La part des terres agricoles appartenant à des étrangers dans les différents États est faible par rapport au total, sauf à **Hawaii** où elle dépasse 18 pour cent. Bien que certains États, tels que la **Floride**, le **Nevada**, l'**Arizona**, le **Nouveau Mexique** et la **Californie**, se caractérisent par des proportions supérieures à la moyenne nationale, ils entrent tous dans une fourchette de 2 à 4.5 pour cent (**figure 4**). Ces données, même si elles ne permettent pas de tirer des conclusions fermes, donnent néanmoins à penser que les restrictions influent

quelque peu sur la possession de terres par des étrangers ; étant donné cependant la faible proportion de terres aux mains d'étrangers enregistrée aux États-Unis, on peut se demander si ces mesures de contrôle sont vraiment nécessaires.

**Figure 4. Proportion des terres appartenant à des étrangers dans l'ensemble des terres agricoles faisant l'objet d'une propriété privée (49 états des États-Unis, 31 décembre 1993)**



Note : L'Alaska n'est pas comprise

Source : Voir tableau 4.

### III. Plans d'aménagement de l'espace ou d'occupation des sols

Dans la plupart des pays de l'OCDE, la protection des terres agricoles est étroitement liée à la législation concernant l'aménagement de l'espace ou l'occupation des sols. Le procédé très répandu par lequel une vocation agricole est attribuée à certaines terres dans le cadre des plans d'aménagement de l'espace permet de préserver l'utilisation de ces terres à des fins agricoles. Les terres appelées terres agricoles bénéficient parfois aussi de l'évaluation préférentielle (c'est-à-dire d'une évaluation basée sur la valeur productive plutôt que sur la valeur de marché) ; ceci est souvent lié aux questions d'héritage et de concessions fiscales (voir les sections II et IV). C'est ainsi que la législation sur le plan d'aménagement de l'espace et d'occupation des sols influe sur le transfert des terres du secteur agricole vers d'autres. On examinera ici les politiques d'aménagement de l'espace des pays Membres, en insistant tout particulièrement sur la manière dont elles contribuent à préserver les terres agricoles grâce aux dispositions restreignant la reconversion de ces terres à d'autres utilisations.



## A. *Politiques suivies dans les pays de l'OCDE*

### Aspects administratifs

Dans de nombreux cas, l'élaboration des plans d'utilisation des sols fait intervenir plusieurs niveaux d'administration. La hiérarchie des autorités chargées de la planification varie beaucoup d'un pays à l'autre, selon la structure de l'administration générale, mais ces questions relèvent habituellement de trois niveaux d'administration.

En règle générale, c'est le gouvernement **national** qui pose les principes généraux et établit des lignes directrices à l'intention des échelons inférieurs. Dans ces principes figurent souvent des prescriptions visant à protéger les terres agricoles (ou les zones rurales) contre les empiètements urbains mais les considérations liées à la nature et à l'environnement ont pris récemment une importance accrue. Le niveau suivant est fréquemment celui d'un plan **régional** autour duquel les administrations régionales peuvent articuler leurs politiques en matière d'utilisation des sols. Ces plans peuvent répertorier les principales catégories de développement futur de la région, ou peuvent préciser un plan d'occupation des sols permettant de réaliser les objectifs nationaux en la matière. Le plan régional peut constituer ensuite le fondement sur lequel s'appuieront les autorités **municipales** pour établir leurs propres plans et pour publier des directives. Les autorités municipales sont souvent responsables de l'administration et de la mise en oeuvre du plan d'occupation des sols sur le territoire relevant de leur compétence.

Ces échelons d'administration sont parfois étroitement liés les uns aux autres. Dans certains pays, les autorités de rang inférieur sont tenues de rester dans les limites fixées par la politique des autorités se situant à un rang supérieur et il arrive parfois que les plans d'aménagement de l'espace établis à un échelon inférieur soient soumis à l'approbation de l'administration immédiatement supérieure. Dans d'autres pays, par contre, les autorités de niveau inférieur sont en principe libres de déterminer leurs propres politiques et plans.

### Instruments permettant de protéger les terres agricoles

Les plans d'aménagement de l'espace jouent un rôle important dans quelques pays. Aux **Pays-Bas**, par exemple, les terres agricoles sont répertoriées sur une carte établie par chaque municipalité conformément aux indications contenues dans le plan local d'utilisation des sols (**tableau 6**). Des aménagements ne peuvent être apportés à ces terrains que s'ils ont un lien avec l'activité agricole (par exemple des bâtiments à usage agricole, etc.) et s'ils sont conformes au plan. Le plan d'utilisation des sols a directement force obligatoire sur les citoyens et sur les autorités ; il peut restreindre le droit des citoyens à utiliser leur bien.

En **Belgique** également, une zone agricole délimitée sur la base de la politique de planification des régions (telles que les Flandres et la Wallonie) est réservée à l'activité agricole et seuls des bâtiments appartenant à des exploitations peuvent y être érigés. Au **Danemark** aussi, les zones rurales ainsi répertoriées dans les plans locaux sont protégées contre des aménagements à usage résidentiel et industriel. Les aménagements ou la construction de bâtiments dans des zones rurales sont soumis à une autorisation, de même que les changements d'utilisation des terrains non bâtis. Cependant, cette règle ne s'applique pas lorsqu'il s'agit d'un bâtiment ou d'un terrain destiné à des utilisations agricoles. Dans ces deux pays, les plans locaux ont juridiquement force obligatoire. (Comme on le verra ci-après, la législation **allemande** en matière d'aménagement de l'espace présente des caractéristiques analogues à la législation de ces pays.)

Sur les 36 000 communes **françaises**, 18 000 ont établi un plan d'occupation des sols. Ces plans précisent les “zones naturelles” d'utilisations agricoles où seuls peuvent être construits des bâtiments nécessaires à l'exploitation agricole. Même si les 18 000 autres communes n'ont pas de plan d'occupation des sols, la réglementation nationale type des projets de construction immobilière peuvent leur être appliquée. Des règles visant à éviter une urbanisation anarchique sont également en vigueur mais elles ne sont guère efficaces dans bien des cas. De plus, les terres agricoles situées dans des zones spéciales d'agriculture délimitées par chacun des 94 départements français sont protégées contre les activités sylvicoles.

En **Nouvelle-Zélande**, les municipalités et les conseils de comté sont tenus d'établir des plans d'utilisation des sols qui ont force obligatoire sur les propriétaires et, dans certaines circonstances, sur l'État fédéral. Les plans établis au niveau des districts répartissent les sols entre différentes utilisations. Presque tous ont juridiquement pouvoir d'empêcher le morcellement des sols et le développement urbain dans les zones rurales et tendent aussi à protéger les terres consacrées à la production agricole ou susceptibles de l'être contre les empiétements du développement urbain. S'agissant du morcellement des terres agricoles, de nombreux régimes interdisent la création des parcelles inférieures à une superficie donnée (100 acres, souvent), sauf si les parcelles en question sont destinées à la culture intensive et non à l'élevage sur pâturage.

Au **Royaume-Uni**, bien que le zonage ne soit pas un instrument de mise en oeuvre de la politique en matière d'utilisation des sols, la législation régissant la planification stipule que tout “aménagement” envisagé sur quelque sol que ce soit est soumis à l'autorisation des autorités compétentes. La notion d'aménagement englobe la construction de bâtiments et tout changement matériel apporté à l'utilisation des terres. En règle générale, la reconversion des terres agricoles portant des cultures de plein champ à des utilisations autres qu'agricoles (par exemple la construction d'immeubles d'habitation) est réglementée. Cependant, les opérations de développement agricole sont habituellement exonérées de l'obligation de solliciter l'autorisation des services de planification.

**Tableau 6. Politiques d'aménagement de l'espace et de zonage dans les pays de l'OCDE**

Type de politique	Instruments de politique	Pays
Zonage agricole	Restrictions au développement non agricole	Allemagne, Belgique, Canada, Danemark, États-Unis, France, Japon, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas
	Interdiction des morcellements indus	États-Unis, Nouvelle-Zélande
	Attribution de petits lots à bâtir	États-Unis
Autres mesures de planification	Restrictions au développement non agricole	Canada, États-Unis, Royaume-Uni

*Note* : Il ne faudrait pas conclure que les pays qui ne sont pas cités ci-dessus ne sont pas dotés d'une législation d'aménagement de l'espace ou de zonage visant à protéger les terres agricoles. Par exemple, l'Australie a mis en place un dispositif législatif pour la planification de l'utilisation des sols dans le cadre de la politique de protection de l'environnement.

*Source* : Secrétariat de l'OCDE.

Dans d'autres pays, par contre, la législation en matière d'aménagement de l'espace ou d'occupation des sols ne joue qu'un rôle minime dans la protection des terres agricoles contre des influences diverses. Aux **États-Unis**, par exemple, seules 400 administrations locales ont des plans d'occupation des sols agricoles et trois États (Hawaii, Oregon, Wisconsin) ont établi des programmes

d'occupation des sols dont l'objectif premier est de protéger des terres agricoles. Autrement dit, la plus grande partie des terres agricoles ne font pas l'objet de zonage aux États-Unis (c'est-à-dire qu'il n'y a pas de délimitation entre zones rurales et zones urbaines).

Aux **États-Unis**, le zonage, lorsqu'il est pratiqué, procède de deux grandes approches. La première méthode, celle du zonage agricole non exclusif, est de loin la plus employée pour préserver les terres agricoles. Dans les zones visées, la construction de bâtiments à usage non agricole est autorisée mais elle est en fait découragée par différents procédés. Le plus courant consiste à restreindre la taille minimum des lots, ce qui empêche le morcellement des terres des zones agricoles en parcelles n'atteignant pas une superficie déterminée (entre 10 et 640 acres par famille). Les conditions exigeant des lots de grande taille ont pour but de décourager la construction de la plupart des bâtiments non agricoles. Un autre procédé consiste à autoriser l'aménagement d'un petit lot à bâtir pour chaque unité de terre d'une taille déterminée ; le nombre de bâtiments par acre est fixé ou diminue en proportion inverse de la dimension de l'exploitation agricole. La seconde approche, le zonage agricole exclusif, qui interdit la construction de bâtiments non agricoles, n'a pas la faveur des exploitants agricoles et n'est employée que dans les trois États mentionnés au paragraphe précédent.

Bien qu'aux **États-Unis**, le zonage ne protège pas efficacement la plupart des terres agricoles contre une reconversion à d'autres utilisations, d'autres textes de loi promulgués au niveau de l'État visent à préserver l'utilisation agricole des terrains ruraux, principalement en accordant des incitations financières aux exploitants. Par exemple, des restrictions au développement (appelées servitude de conservation ou acquisition de droits d'aménagement) dissocient le droit d'aménagement du droit de propriété, ce qui permet à un propriétaire de vendre à une agence compétente le droit d'aménagement associé à son terrain à un prix autorisé (habituellement la différence entre la juste valeur marchande et la valeur agricole du terrain). Les termes légaux de la servitude dissuadent le propriétaire de reconvertir les terres agricoles à d'autres utilisations, tandis qu'il peut poursuivre l'exercice de son activité agricole puisqu'il conserve son droit foncier. Les servitudes de conservation ont semble-t-il réussi à préserver les terres agricoles car elles ont habituellement un caractère permanent. Depuis avril 1994, les programmes de servitude des États ont assuré la protection de quelque 300 000 acres de terres agricoles, et depuis septembre 1995, les dix premiers programmes de servitudes ont visé quelque 200 000 acres ("Farmland Preservation Report").

Devant la forte contraction de terres agricoles relativement rares imputable au rythme rapide d'urbanisation, quelques provinces **canadiennes** ont mis en place une législation spéciale. Par exemple, la Colombie britannique a promulgué une loi aux termes de laquelle les terres agricoles peuvent être déclarées réserves de terres agricoles exclusivement destinées à des utilisations agricoles. Des dispositifs du même genre existent au Québec et à Terre-Neuve, alors que d'autres provinces s'en tiennent à des contrôles exercés par les autorités chargées de la planification.

En **Italie**, bien que les autorités de certaines régions aient établi des règles tendant à stopper l'urbanisation anarchique, il n'existe apparemment pas au niveau national d'instruments détaillés et efficaces pour empêcher la reconversion des terres agricoles à des fins d'urbanisation. Un récent travail de recherche (Porru, 1992) en donne l'explication suivante :

"... dans le système juridique italien ... l'utilisation des terres pour l'agriculture n'est pas protégée par la loi. En témoigne le fait que dans les plans environnementaux d'urbanisme, qui permettent d'identifier les instruments fondamentaux de l'aménagement de l'espace, l'utilisation des terres à des fins agricoles a toujours été considérée, et reste encore en grande part considérée, comme tout à fait résiduelle : les terres agricoles représentent les surfaces qui ne sont pas - ou qui ne sont pas encore - propres à être mises au service des villes. Une ville peut s'étendre librement sur

les terres agricoles, lesquelles apparaissent habituellement sur les cartes comme des espaces blancs."

Au **Japon**, la législation en matière d'occupation des sols définit les zones agricoles comme les districts sur lesquels il est interdit, en principe, de reconverter des terres à des utilisations non agricoles. Les quatre cinquièmes environ de la superficie totale des terres agricoles (5 millions d'hectares) s'inscrivent à l'intérieur de ces zones. La législation régissant le zonage urbain permet également d'exercer un contrôle sur l'expansion de l'urbanisation. Il n'est pas clairement prouvé que cette législation permette de lutter efficacement contre la reconversion des terres agricoles face à la forte demande d'urbanisation. Cela tient peut-être en partie au fait que la reconversion des terres agricoles dans les zones rurales ou périurbaines entre pour 80 pour cent environ dans le total des superficies de terres agricoles reconverties à d'autres fins (30 000 hectares en 1993).

#### B. Étude de cas -- L'Allemagne

En Allemagne, l'utilisation des sols fait l'objet de demandes grandissantes et concurrentes qui ont conduit les autorités à établir de vastes plans d'aménagement de l'espace. Ces plans appartiennent à deux grandes catégories : la planification globale qui constitue le fondement de la coordination et du contrôle des diverses demandes de terres ; la planification d'activités spécifiques qui consiste à affecter l'utilisation des terres à des fins particulières telles que le remembrement, la protection de la nature et des paysages, les transports.

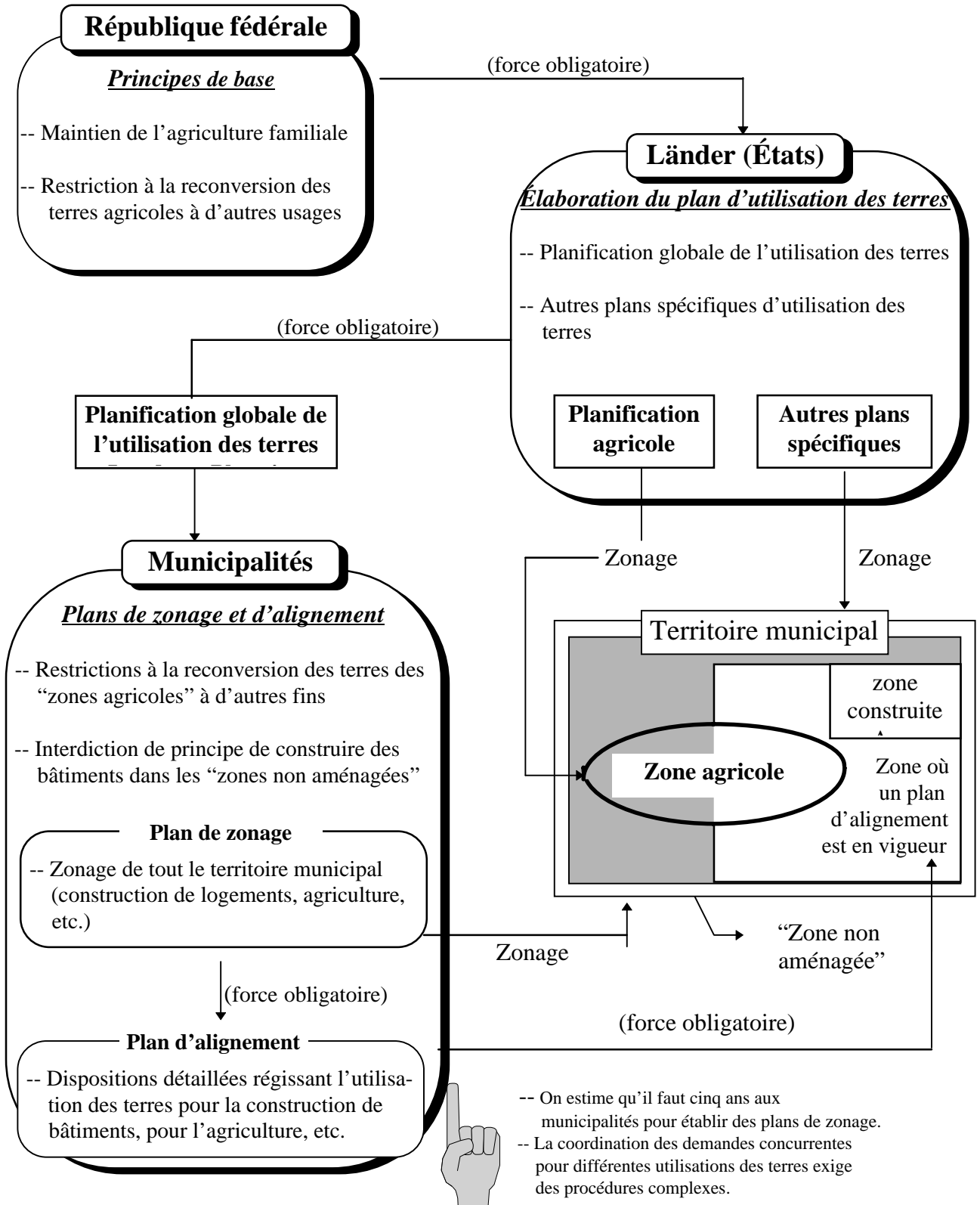
#### Planification globale de l'aménagement de l'espace

La loi **fédérale** sur la planification de l'aménagement de l'espace (*Raumordnungprogramm*) énonce des principes qui ont force obligatoire sur les activités de planification des *Länder*, ces derniers étant chargés d'établir les textes de loi détaillés. Le plus important des principes posés en ce qui concerne la protection des terres agricoles est que l'agriculture paysanne, qui se caractérise par des exploitations familiales vivant de la culture des sols et possédant un petit nombre de têtes de bétail, doit être préservée en tant qu'élément important de l'économie nationale. Cette loi constitue également le fondement des dispositions restreignant la reconversion des terres agricoles à d'autres utilisations (**figure 5**). Les considérations touchant la protection de la nature et de l'environnement ainsi que la nécessité de juguler le dépeuplement excessif des zones rurales figurent également au nombre des principes posés.

Seize *Länder*, ou parfois des régions (au-dessus du niveau local) du *Land*, élaborent également leur propre plan d'aménagement de l'espace (*Landesplanungs*) en application des principes énoncés par le gouvernement fédéral. Les plans d'aménagement de l'espace du *Land* a force obligatoire sur les plans et les activités des administrations de rang inférieur. En élaborant son plan d'aménagement de l'espace, le *Land* peut tenir compte d'intérêts particuliers tels que l'agriculture ; le *Land* peut désigner les zones qui seront réservées à des fins agricoles mais les plans d'occupation des sols sont habituellement du ressort des autorités se situant à un niveau inférieur.

La planification détaillée de l'aménagement de l'espace effectuée au niveau **municipal** exerce plusieurs sortes de répercussions sur l'agriculture. Les municipalités établissent deux catégories de plans locaux : plans d'occupation des sols et plans d'alignement. Elles s'inspirent des **plans d'occupation des sols** (*Flächennutzungsplan*) pour déterminer les zones qui feront l'objet d'utilisations différentes (construction de logements, activités industrielles, activités récréatives et agriculture). Bien que ces plans soient censés viser l'ensemble du territoire municipal, ils sont établis de manière discrétionnaire et n'ont

Figure 5. Politique d'aménagement de l'espace en Allemagne



pas d'effets contraignants. Par contre, les **plans d'alignement** (*Bebauungsplan*), sont également établis de manière discrétionnaire par les municipalités mais ils doivent cadrer avec les plans d'occupation des sols et ils ont force obligatoire. Ils visent habituellement certaines parties seulement du territoire municipal et contiennent des dispositions détaillant les divers types d'utilisation à respecter. Bien que ces plans d'alignement constituent généralement un outil de planification urbaine, ils délimitent les zones qui devront être réservées à l'agriculture si besoin est. Ces plans locaux ne doivent pas être en contradiction avec les lignes directrices énoncées dans les plans dressés par les autorités de niveau supérieur.

Les plans locaux reprennent les principes établis à l'échelon fédéral en vue de la protection des terres agricoles. Tout d'abord, dans une "*zone agricole*", ainsi désignée dans les plans d'occupation des sols et les plans d'alignement, les terres agricoles ne peuvent pas en règle générale connaître d'aménagements non agricoles et leur reconversion à d'autres utilisations est assortie de limites. Deuxièmement, la construction de bâtiments non agricoles est en principe interdite sur les "*zones non aménagées*" (*Aubenberich*), celles-ci n'étant pas identiques aux "*zones agricoles*" et étant définies comme les parties du territoire municipal qui ne sont pas destinées à être des zones aménagées (c'est-à-dire des zones bâties et des zones visées par les plans d'alignement).

Une étude récente (Takahashi, 1991) a révélé que sur les 8 506 municipalités de l'ex-République fédérale d'Allemagne, plus de la moitié disposaient en 1987 de leurs propres plans d'occupation des sols. L'établissement de ces plans prend beaucoup de temps étant donné qu'il faut faire des arbitrages entre des groupes ayant des intérêts différents. Il a fallu en moyenne cinq ans, et jusqu'à 12 ans dans certains cas extrêmes, pour mener le processus à son terme. Il en va de même pour les plans d'alignement ; il faut en moyenne 36 mois pour élaborer un nouveau plan, 24 mois pour substituer le nouveau plan à l'ancien et 23 mois pour modifier un plan en vigueur.

### Agriculture et autres plans spécifiques

Les plans agricoles sont établis principalement par les *Länder*, lesquels sont souvent responsables de la planification et de la mise en oeuvre des projets de remembrement des terres. Ces projets, qui visent à améliorer les structures agricoles, à favoriser la préservation des sols et à encourager le développement rural, sont exécutés conformément aux grands objectifs autour desquels s'articulent les plans globaux d'utilisation des terres des *Länder*. Lorsqu'il s'agit de déterminer les zones visées par les projets de remembrement, les autorités prennent également en compte la "*zone agricole*" autorisée par les municipalités.

Étant donné que les plans de zonage et d'alignement constituent plus ou moins des outils d'urbanisme et déterminent les "*zones agricoles*" à protéger contre l'urbanisation, les services municipaux chargés de la planification délimitent soigneusement les zones qu'elles choisissent de destiner à la pratique d'une activité agricole. Les plans de zonage sont souvent plus ambitieux lorsqu'ils concernent les zones attribuées à des projets de remembrement. Ainsi, une coordination est parfois nécessaire entre les deux plans d'utilisation des sols.

D'autres formes spécifiques de planification peuvent avoir une influence profonde sur les terres agricoles, lorsque ces terres sont utilisées à certaines autres fins ou lorsqu'elles font partie de zones protégées spéciales. Il peut s'agir par exemple, de parcelles affectées à la construction de routes et de chemins de fer, de réserves destinées à préserver la nature et les paysages dans lesquelles l'utilisation des sols est rigoureusement réglementée.

## Procédures de coordination de demandes concurrentes pour l'utilisation des sols

La coordination de ces différents plans face à des demandes concurrentes d'utilisations différentes des sols soulève un certain nombre de problèmes dans la pratique. Une récente étude (Winkler, 1992) explique en ces termes les procédures entrant en jeu :

"Plusieurs lois contiennent des clauses spéciales qui établissent des interrelations entre la planification globale et la planification spéciale. On peut distinguer deux sortes de clauses. En premier lieu, certaines clauses se limitent à la coordination des diverses procédures en prévoyant que les autorités chargées de la planification globale de l'utilisation des sols participeront à l'élaboration de projets spéciaux. D'autres clauses peuvent prévoir une coordination en bonne et due forme en prescrivant que les objectifs et les principes de la planification générale de l'utilisation des sols doivent être respectés. Les intérêts agricoles peuvent être protégés de manière plus directe, lorsque les autorités agricoles prennent part à l'élaboration des dossiers concernant certains projets spéciaux."

Même si, en règle générale, la planification globale de l'utilisation des sols décidée par les *Länder* ont la primauté ou la priorité sur tous les autres plans spéciaux, la coordination des plans globaux et des autres plans exige très souvent des procédures et instruments complexes. En conséquence, les administrations doivent consacrer beaucoup de temps et de ressources pour établir une concertation entre les plans de zonage et les plans d'alignement.

### IV. Avantages fiscaux

Les pays Membres appliquent toute une panoplie de politiques fiscales qui peuvent avoir de profondes conséquences pour la mobilité des terres agricoles. Les politiques fiscales ne se limitent pas seulement aux impôts fonciers ; en effet la possession ou la mutation des terres agricoles peuvent être passibles des droits de succession, des taxes sur les donations, de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur les gains de capital, de la taxe sur les ventes ou de la TVA. L'impact sur la mobilité des terres agricoles dépend de la mesure dans laquelle le régime fiscal modifie le niveau absolu des coûts associés à la possession ou à l'exploitation de terres. On s'efforcera de déterminer ici les politiques fiscales qui peuvent changer les coûts relatifs associés aux terres agricoles par rapport aux coûts afférents à d'autres catégories de sols. L'accent est mis sur les avantages fiscaux qui ne s'appliquent de manière sélective qu'à la propriété ou à la mutation de terres agricoles (ou de terrains ruraux). Dans la plupart des pays, des régimes fiscaux de faveur sont prévus pour divers secteurs d'activité mais ils sont les plus fréquents pour les terres agricoles.

#### A. *Politiques suivies dans les pays de l'OCDE*

##### Impôt sur les actifs fonciers

Les principaux avantages fiscaux visant les terres agricoles concernent les impôts fonciers (biens immobiliers, foncier). Dans certains pays, les terres agricoles sont **intégralement exemptées** de l'assiette de l'impôt foncier. En **Australie**, par exemple, les terres consacrées à la production primaire sont habituellement exemptes de l'impôt foncier, celui-ci étant administré par les différents États et calculé sur la base de l'utilisation la plus rentable de la terre (**tableau 7**).

**Tableau 7. Avantages fiscaux consentis pour les terres agricoles**

	Impôt sur :	Type d'avantage	Portée	Note
<b>AUT</b>	Terres	Exemption	Primaire. Terres de production	
<b>CAN</b>	Foncier Gains de capital	Évaluation préférentielle Paiement différé	Terres agricoles Propriété agricole	Dans la plupart des provinces Applicable aux mutations à l'intérieur d'une famille \$Can 500 000
<b>DAN</b>	Terres	Abattement à la base Évaluation préférentielle	Propriété agricole Terres agricoles	Si classées en zones rurales
<b>ESP</b>	Biens	Taux immobilier (0.4 à 0.3 %)	Propriété rurale	
<b>E.U.</b>	Fonciers	Évaluation préférentielle (avec imposition différée)	Terres agricoles	Tous les états (dans 31 états)
<b>FIN</b>	Patrimoine	Évaluation préférentielle	Terres agricoles	
<b>FRA</b>	Succession	Exemption	Propriété agricole	Propriété sous bail à long terme
<b>GRE</b>	Succession  Mutation	Exemption  Exemption	Terres agricoles  Terres agricoles	Si < 20 millions Dr et < 8 hectares Si < 300 000 Dr et < 4 hectares
<b>IRL</b>	Terre Succession	Exemption Abattement à la base (de 55 %)	Terres agricoles Terres agricoles	0.2 mil. £Ir au maximum.
<b>ITA</b>	Gains de capital	Exemption	Terres agricoles	
<b>NLD</b>	Mutation Biens immobiliers	Taux minoré (6 à 1 %) Exemption	Terres agricoles Terres agricoles	Si visées par la loi sur la conservation de la nature
<b>POR</b>	Mutation	Taux minoré (10 à 8 %)	Autres que terrains constructibles	
<b>R.U.</b>	Foncier	Exemption	Terres agricoles	
<b>SUE</b>	Foncier	Exemption	Terres agricoles	Seules les propriétés à usage résidentiel sont imposables
<b>SUI</b>	Foncier	Évaluation préférentielle	Terres agricoles	

1. Les "droits de succession" frappent à la fois les héritages et les donations.
2. La taxe de "transfert" s'entend de la taxe sur la mutation des biens immobiliers, habituellement à la charge de l'acquéreur.
3. Les terres agricoles peuvent bénéficier d'un traitement fiscal de faveur dans les pays qui n'ont pas été mentionnés dans le tableau ci-dessus.

Source : Diverses sources. Se reporter aux informations contenues dans la bibliographie ci-dessous.

Dans tout le **Royaume-Uni**, les terres et bâtiments agricoles sont également exonérés des impôts locaux ("Business Rates"). La législation fiscale, qui vise les biens à usage non résidentiel évalués sur la base de leur valeur locative annuelle, est du ressort du gouvernement central, tandis que les impôts locaux sont fixés par les autorités locales qui en perçoivent le produit. En **Irlande**, les terres utilisées pour l'agriculture, l'horticulture, et la sylviculture sont exonérées des impôts locaux, prélevés par les autorités locales sur les occupants de certaines catégories de biens immeubles. En **Suède**, les propriétaires de terres agricoles et de forêts sont exonérés de la taxe sur les biens fonciers, celle-ci frappant uniquement les terres sises dans des zones construites et les bâtiments. Aux **Pays-Bas**, la taxe municipale sur les biens immeubles ne s'applique pas aux terres qui font partie des éléments de patrimoine énumérés dans la loi sur la conservation de la nature et, par conséquent, les terres agricoles sont généralement exonérées.



**Les exemptions partielles** de l'impôt foncier constituent également une caractéristique importante du régime fiscal de faveur consenti aux terres agricoles, surtout en Amérique du Nord, où les taxes foncières imposées par les provinces ou les États constituent la première source de recettes fiscales de la plupart des administrations locales. D'une manière générale, l'assiette de l'impôt est évaluée sur la base de la valeur marchande de la terre utilisée de la manière la plus rentable. Dans la plupart des provinces du **Canada** et dans tous les états des **États-Unis**, cependant, une évaluation préférentielle atténue la charge fiscale pesant sur les terres agricoles éligibles dont la valeur imposable est calculée sur la base de la valeur agricole courante. L'objectif principal de ce régime est de lutter contre la spéculation sur les terres agricoles, en particulier à la périphérie des villes, et donc d'encourager l'exploitation agricole qui pourrait s'avérer peu viable si l'imposition liée aux valeurs de marché prévalait. Les méthodes d'évaluation varient selon les provinces et les États et sont basées sur la valeur des terres toujours en production agricole.

Aux **États-Unis**, 19 états ont une législation qui prévoit seulement une évaluation préférentielle des biens : les propriétaires de terres agricoles ne sont pas tenus de rembourser le montant des avantages qui leur ont déjà été consentis même s'ils reconvertissent les terres agricoles à des fins n'ouvrant pas droit à un régime de faveur. Dans les 31 autres états, l'évaluation préférentielle est associée à une imposition différée ou à des accords restrictifs, un impôt différé (calculé comme égal au montant des impôts qui auraient dû être acquittés pendant une période mobile spécifique s'il n'y avait pas eu évaluation préférentielle) devient exigible si les terres agricoles sont reconverties à des utilisations n'ouvrant pas droit au régime préférentiel. Il existe dans quelques états un dispositif en vertu duquel les gouvernements des états effectuent des versements aux administrations locales en lieu et place d'impôts, afin de compenser partiellement la perte de recettes au titre des biens exemptés tels que les terres agricoles.

La situation décrite ci-dessus au sujet des États-Unis vaut également au **Canada**, si ce n'est qu'une caractéristique importante du régime fiscal des terres agricoles dans certaines provinces réside dans le recours à des crédits d'impôt par opposition à des abattements fiscaux au titre de catégories de biens bénéficiant d'un régime de faveur. Dans le cadre de ce régime, le contribuable paie le montant intégral de l'impôt dans un premier temps ; tout crédit d'impôt vient du gouvernement provincial qui pratique un système préférentiel.

En **Suisse**, la taxe sur le foncier agricole (prélevée au niveau cantonal et communal) est calculée sur la base de la valeur productive, c'est-à-dire avec la méthode de la capitalisation des intérêts, alors que l'impôt sur les biens immeubles en général est calculé à partir de la valeur marchande normale. En **Finlande**, la législation régissant l'imposition de l'actif net stipule que les biens immeubles sont évalués sur la base de leur valeur marchande mais les terres agricoles sont évaluées en pratique à 5 pour cent environ de leur valeur marchande (Virtanen, 1994). En vertu des règles régissant les impôts fonciers au **Danemark**, les terres agricoles classées dans les zones rurales sont évaluées sur la base de leur utilisation agricole. Cependant, à partir du moment où elles sont reclassées comme des terrains urbains, leur valeur imposable est calculée selon les règles applicables au foncier urbain, sur la base de la totalité de leur valeur au comptant correspondant à l'utilisation la plus rentable, même si elles restent affectées à des utilisations agricoles. Il est à noter que le système de zonage danois est si restrictif et si effectif (se reporter à la section III) que la valeur marchande des terres agricoles situées en zones rurales est proche de la valeur courante d'usage.

Une autre forme courante d'avantages fiscaux en faveur des terres agricoles réside dans un abattement des taux des impôts fonciers. Cependant, étant donné que les taux de ces impôts sont souvent administrés et fréquemment réajustés par les administrations locales, on dispose de très peu d'informations pertinentes à leur sujet. On peut citer à titre d'exemple le cas de l'**Espagne**, où la législation nationale fixe

à 0.3 pour cent le taux des impôts fonciers (locaux), contre 0.4 pour cent pour les biens immeubles en milieu urbain.

#### Impôt sur la mutation des terres (succession et acquisition)

Dans de nombreux pays, la reconversion des terres agricoles à d'autres usages est réglementée en vertu de la législation fiscale régissant la mutation des terres, c'est-à-dire la taxe sur les mutations commerciales et sur les successions (ou donations). Avec ce régime, les terres agricoles bénéficient d'un traitement fiscal préférentiel qui consiste généralement en une exonération partielle et non intégrale.

En **Grèce**, par exemple, les mutations de terres agricoles à hauteur de 20 millions de Dr en valeur et de 30 stremmata (8 hectares) en superficie par bénéficiaire sont exonérées des droits de succession et des droits sur les donations si les héritiers ou les donataires ont l'agriculture comme principale occupation et utilisent les terres à titre agricole pendant 15 ans ou davantage. Des dispositions du même ordre s'appliquent aux taxes sur la mutation des biens immobiliers. En **France**, la législation prévoit que le foncier rural faisant l'objet de baux à long terme peut être exonéré des droits de succession ; cette législation fait contrepoids à la législation agraire française qui est généralement considérée comme privilégiant les locataires sur les propriétaires. En **Irlande**, la valeur marchande du foncier agricole est défalquée de la masse successorale et les droits sur les donations sont calculés sur la base de 55 pour cent et/ou d'un maximum de 200 000 livres irlandaises, si l'héritier et le donataire sont eux-mêmes des exploitants agricoles. Les exploitants agricoles en milieu rural peuvent bénéficier de taux d'imposition préférentiels au **Portugal**, où le taux de la taxe municipale sur la mutation des biens immobiliers est de 10 pour cent s'il s'agit de bâtiments urbains et de terrains constructibles mais de 8 pour cent seulement dans les autres cas. Aux **Pays-Bas**, l'acquisition de terres agricoles à l'occasion de transactions juridiques bénéficie d'un taux réduit (1 pour cent alors que la norme est de 6 pour cent).

#### Impôt sur les gains de capital

Les gains de capital réalisés sur les terres agricoles bénéficient d'un régime fiscal de faveur dans un petit nombre de pays. Au **Canada**, l'impôt sur les gains de capital porte sur 75 pour cent du montant total de la plus-value réalisée au moment de la vente du bien, tandis que les exploitants agricoles peuvent bénéficier d'un traitement fiscal de faveur par le biais d'abattements sur la base imposable et de paiements d'impôts différés. L'abattement opéré sur la base de l'impôt peut atteindre au maximum 500 000 dollars canadiens pour les biens agricoles alors qu'il est plafonné à 100 000 dollars canadiens pour les autres biens. Qui plus est, à l'occasion des mutations de biens agricoles entre générations, l'imposition des gains de capital peut être reportée dans la mesure où le bien appartient à la famille et reste consacré à une utilisation agricole. En **Italie**, les mutations de terres à titre de succession ou de donation au sein d'une famille cultivant ses propres terres sont exonérées de la taxe communale sur l'évaluation des biens immobiliers.

## B. Étude de cas - Japon

### Observations générales

Le régime fiscal de faveur accordé aux terres agricoles est une caractéristique importante des politiques foncières du Japon. Il existe à cela une raison qui est commune à nombre de pays de l'OCDE mais qui revêt une importance toute particulière au Japon, à savoir que les progrès rapides de l'urbanisation ont fait grimper les prix des terres agricoles à des niveaux qui feraient peser une charge excessive sur les exploitants agricoles en l'absence d'exonérations. L'extension anarchique des villes, qui est partiellement la résultante de dispositions peu efficaces en matière d'occupation des sols, a accéléré ce phénomène, surtout dans les zones périurbaines.

Lorsque des terres agricoles sont reconverties et deviennent constructibles, elles voient leurs prix s'envoler au point d'atteindre presque les niveaux des prix des zones à usage résidentiel. En 1993, le prix des terres agricoles reconverties pour la construction de logements atteignait 3 113 millions de yen à l'hectare à Tokyo (**tableau 8**). Cette évolution se répercute sur le prix du marché des terres agricoles sises en milieu urbain évaluées sur la base de leur utilisation courante (531 millions de yen/hectare en moyenne nationale). L'influence de l'urbanisation pèse également sur le prix des terres évalué en fonction de l'usage courant, qui est de 161 millions de yen/hectare dans les zones périurbaines et de 20 millions de yen/hectare dans les zones agricoles. Cela étant, le prix moyen national des terres les mieux adaptées à l'activité agricole est près de six fois plus élevé que le prix productif fictif calculé au moyen de la méthode de la capitalisation des revenus (3.6 millions de yen/hectare). Ce dernier est estimé comme étant le revenu foncier net divisé par un taux d'intérêt de 5 pour cent.

### Impôts fonciers

Les terres agricoles bénéficient au Japon de divers avantages fiscaux (**tableau 9**). Les plus importants portent sur la possession de terres agricoles. On peut citer, à titre d'exemple, **l'impôt sur les actifs fixes**, prélevé sur la valeur des biens à un taux type de 1.4 pour cent. Ce régime fiscal prévoit une évaluation préférentielle des terres agricoles. En règle générale, la base imposable des actifs fonciers est représentée par la valeur marchande normale (appelée ci-après la *valeur estimée pour le calcul de l'impôt sur les actifs fixes* (VEIAF) ; les terres agricoles bénéficient d'une évaluation préférentielle, la base imposable étant évaluée à 55 pour cent de la valeur marchande normale.

Les exploitants agricoles bénéficient également du traitement fiscal préférentiel en vertu duquel les terres agricoles sont habituellement exemptées de **l'impôt sur la valeur des terres** et de **l'impôt spécial sur la propriété de terres** (impôt municipal). Le premier frappe les actifs fonciers et son taux est de 0.3 pour cent de la valeur marchande normale des terres. Le second représente 1.4 pour cent du coût d'acquisition des terres, déduction faite du montant acquitté au titre de l'impôt sur les actifs fixes. Les deux impôts sont assortis d'un certain nombre d'autres conditions et de diverses sortes d'exonération dont bénéficient entre autres les terres agricoles.

### Droits de succession

Au Japon, l'un des principaux avantages fiscaux dont bénéficient les terres agricoles résulte du régime des **droits de succession**. Celui-ci autorise une évaluation préférentielle de l'assiette de l'impôt et le report d'imposition. En règle générale, l'évaluation d'un bien reçu en héritage repose sur la valeur

**Tableau 8. Comparaison des prix des terres agricoles et des terres rizicoles au Japon, 1993**

Type de prix des terres agricoles	Prix (millions Y/hectare)
Prix du marché (terres converties à usage d'habitation, zone urbaine, Tokyo)	3 113
Prix du marché (zone urbaine, moyenne nationale)	531
Prix du marché (zone périphérique, moyenne nationale)	161
Prix du marché (zone agricole, moyenne nationale)	20
“Prix d’investissement agricole” (1) utilisé pour estimer l’assiette des droits de succession (Tokyo)	9. 5
Prix fondé sur la production (2) (production de riz, moyenne nationale)	3. 6

1. Le "prix d'investissement agricole" est défini comme étant le prix fictif du marché des terres agricoles dans l'hypothèse où elles sont consacrées à des fins agricoles à titre permanent (se reporter aux textes pour de plus amples détails)

2. Prix fondé sur la production = rentabilité nette de la terre (moyenne sur 3 ans)/taux d'intérêt (0.05)

Source : Chambre nationale d'agriculture du Japon, "Enquête sur les prix des terres agricoles".

**Tableau 9. Principales formes d'imposition des terres agricoles au Japon**

Taxe foncière sur :	Description	Avantages consentis aux terres
<b>Possession :</b>		
Taxe sur la valeur des terres	0.3 %, la base imposable étant estimée de la même manière que pour les droits de succession	<b>Exemption</b>
Taxe spéciale sur la propriété de terres (1)	(1.4 % du coût d'acquisition) - (impôt sur les actifs fixes	<b>Exemption</b>
Impôt sur les actifs fixes (1)	1.4 % de la VEIAF (2)	<b>Évaluation préférentielle</b> (valeur estimée à 55 % du prix normal du marché)
<b>Succession :</b>		
Droits de succession	Taux progressif, la base imposable étant en principe estimée en fonction de la valeur normale du marché	<b>Évaluation préférentielle</b> (valeur d'usage courante) avec <b>report du paiement de l'impôt</b>
<b>Achat :</b>		
Taxe sur l'acquisition de biens immobiliers (1)	4 % de la VEIAF	Abattement (réduction de la base de 1/3 à 1/4 de la VEIAF pour les mutations dans le cadre du programme foncier public, etc.)
Taxe spéciale sur la propriété de terres (1)	(3 % du coût d'acquisition) -(taxe sur l'acquisition de biens immobiliers)	<b>Exemption</b>
<b>Gains de capital :</b>		
Impôt sur le revenu	(Gain de capital - 1 million Y) 0.3 pour les terres en général	<b>Abattement</b> (de 8 à 15 millions de Y sur la base imposable pour les mutations dans le cadre du programme foncier public, etc.)

1. Impôts locaux (préfectures ou municipalités).

2. VEIAF : valeur estimée pour l'impôt sur les actifs fixes, estimée sur la base de la valeur marchande normale.

Source : Renseignements fournis par le ministère de l'Agriculture, de la Forêt et de la Pêche (MAFF), Tokyo.

marchande normale du bien en question ; ce principe s'applique aux terres agricoles ainsi qu'à d'autres catégories de terres. Dans les zones rurales (agricoles), les terres agricoles sont évaluées sur la base de la VEIAF, mais des ajustements sont apportés sur la base des prix effectifs enregistrés dans d'autres transactions de la région portant sur des terres agricoles. De plus, la valeur attribuée aux terres agricoles sises dans des zones urbaines et périurbaines peut être déterminée en fonction des prix observés des terrains construits situés à proximité.

Cependant, les terres agricoles peuvent être exemptées de cette évaluation type et être évaluées au moyen d'une méthode qui est en gros la même que l'évaluation de la valeur d'usage courante. Un "*prix d'investissement agricole*" est estimé et utilisé à la place du prix du marché. Ce prix d'investissement agricole est défini comme étant le prix marchand fictif des terres agricoles censées être consacrées de manière permanente à une utilisation agricole. Grâce à ces traitements préférentiels, la valeur estimée des terres agricoles en tant que base imposable est de très loin inférieure au prix véritable du marché (**tableau 8**).

L'"avantage" procuré par l'évaluation préférentielle de l'assiette de l'impôt (défini comme étant la différence entre les taxes perçues sur les terres agricoles évaluées à leur valeur marchande normale et les taxes calculées sur la base de la valeur d'usage courante de ces terres) peut donner lieu à un report d'impôt. En vertu de ce régime, le paiement correspondant à "l'avantage" peut être reporté lorsque l'héritier et le bénéficiaire sont des exploitants agricoles, sous réserve que ce dernier continue d'exploiter la terre à des fins agricoles. De plus, le paiement n'a pas à être effectué si le successeur a pratiqué l'agriculture sur cette terre pendant au moins 20 ans. Si la terre agricole est reconvertie à d'autres utilisations, ou si le successeur renonce à cultiver cette terre avant l'expiration du délai de 20 ans, la législation prévoit un impôt rétroactif, comme si la terre n'avait pas fait l'objet d'une évaluation préférentielle tout au long de la période. L'impôt rétroactif porte également un intérêt de 6.6 pour cent.

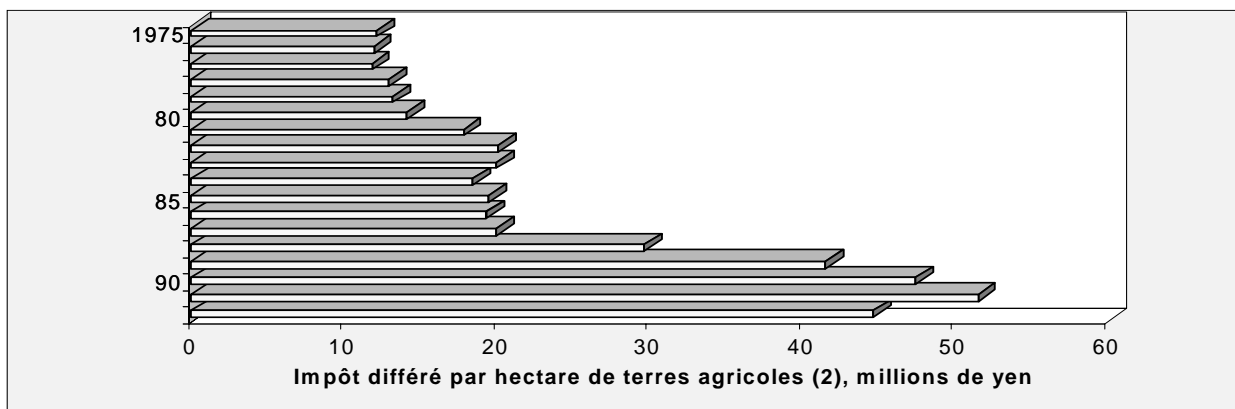
Cet "avantage fiscal" paraît considérable eu égard au niveau très élevé des terrains urbains, surtout au cours de la période de boom économique qu'a connue le Japon. Selon les estimations du Secrétariat de l'OCDE, l'impôt différé par hectare de terres agricoles héritées a atteint quelque 50 millions de yen en 1991 (**figure 6**, se reporter aux notes pour la méthodologie). Étant donné que cette valeur est estimée en tant que moyenne nationale, les avantages fiscaux dont bénéficient les terres agricoles situées dans des zones urbaines ou périurbaines pourraient être très substantielles. Bien que cet "avantage" se soit amenuisé ces dernières années, il reste néanmoins un argument puissant qui incite les propriétaires à poursuivre l'exploitation agricole des terres et à les céder uniquement à leurs enfants.

#### Taxe sur les acquisitions de terres

Au moment de l'acquisition de biens immobiliers, les administrations municipales prélèvent une **taxe sur l'acquisition de biens immobiliers**, calculées sur la base d'un taux de 4 pour cent de la VEIAF. Cette disposition fiscale prévoit un certain nombre d'exonérations visant à encourager les mutations de terres agricoles qui servent les objectifs des programmes d'ajustement structurel mis en oeuvre dans le pays. Par exemple, lorsqu'un exploitant achète des terres agricoles dans le cadre d'un plan autorisé, il a le droit de solliciter un abattement d'un quart à un tiers de sa VEIAF. Les exploitants installés dans des zones de collines et de montagnes peuvent aussi bénéficier, sous certaines conditions, d'un traitement fiscal préférentiel en vertu d'autres programmes publics.

L'acquisition de terres est également passible d'une **taxe spéciale sur la propriété de terres**. Le montant de cette taxe représente 3 pour cent du coût d'acquisition déduction faite des taxes déjà acquittées sur les terres en question en vertu des dispositions régissant la taxe sur l'acquisition de biens immeubles. Les terres agricoles sont généralement exemptées de cette taxe.

**Figure 6. Impôt différé sur les terres agricoles dans le cadre des droits de succession (1), Japon**



1. Au Japon, le paiement des droits de succession sur les terres agricoles peut être différé et il n'a pas à être versé lorsque le bénéficiaire a exploité les terres en question à titre agricole pendant 20 ans au moins. A partir de 1992, ce régime ne s'applique plus à l'héritage des terres agricoles sises dans les zones métropolitaines ; le paiement de l'impôt peut être différé et exonéré uniquement lorsque le bénéficiaire du régime fiscal privilégié procède à une donation entre vifs à ses héritiers ou lègue ses terres au moment de sa mort.
2. Impôt différé par hectare = (valeur moyenne de l'impôt différé sur les terres agricoles dans le cadre des droits de succession)/(dimension moyenne de terres agricoles par ménage agricole, pour l'ensemble des ménages agricoles).

Source : MAFF, Direction nationale des impôts, Japon.

### Impôt sur les gains de capital

Au Japon, les gains de capital sont taxés dans le cadre de **l'impôt sur le revenu**, la plus-value réalisée à l'occasion de la cession d'une terre étant dissociée des autres revenus et imposée séparément. Comme dans le cas de la taxe sur l'acquisition de biens immeubles, il existe divers avantages fiscaux visant à encourager les mutations de terres agricoles qui sont conformes aux programmes d'ajustement structurel.

### Évolutions récentes

Confronté à la nécessité de maîtriser l'envolée des prix fonciers dans les zones urbaines, le gouvernement a récemment décidé d'abroger une partie des avantages fiscaux dont bénéficient les terres agricoles sises dans les zones métropolitaines. Depuis 1992, les terres agricoles situées dans 196 municipalités jouxtant les trois principales zones métropolitaines (districts métropolitains de Tokyo, d'Osaka et de Nagoya) ne bénéficient plus des avantages fiscaux dont est assorti **l'impôt sur les actifs fixes**, à moins que les terres ne relèvent de la catégorie des *"zones vertes productives"*. Les autorités municipales peuvent inscrire ces zones dans les terrains urbains, l'une des conditions étant que le

propriétaire accepte d'exploiter la terre à titre agricole pendant 30 ans au minimum. Le traitement préférentiel consenti dans le cadre de la **taxe sur la valeur des terres** sera abrogé en 1996 pour les terres agricoles situées dans les trois districts métropolitains mentionnés ci-dessus (à l'exception des terres agricoles ayant le statut de "zones vertes productives"). De plus, ces terres agricoles ne peuvent plus bénéficier depuis 1992 du régime de l'évaluation préférentielle et du report des **droits de succession**.

En raison des changements introduits dans le régime fiscal, la mobilité des terres agricoles s'est accrue dans ces trois districts métropolitains. Quelque 15 000 hectares de terres agricoles, soit 34 pour cent seulement du total des superficies consacrées à l'agriculture dans ces districts, étaient classés comme "*zones vertes productives*" en janvier 1994. Le reste, soit 30 000 hectares de terres agricoles environ, est considéré comme des terres appelées à être urbanisées après une période de transition plus ou moins longue. La raison en est simplement que les exploitants agricoles propriétaires de ces terres n'auront vraisemblablement pas les moyens de faire face aux impôts élevés sur les terrains urbains qu'ils devraient acquitter s'ils poursuivaient une activité agricole.

## V. Résumé et conclusions

### *Motivations des politiques foncières*

Aucun pays ne laisse les forces du marché déterminer librement l'utilisation des terres aux fins de l'agriculture mais la nature, l'ampleur et la complexité des interventions de la puissance publique varient d'un pays à l'autre. Cela implique qu'il existe des facteurs externes dont le marché ne tient pas compte, ce qui conduit à opérer des "choix publics"(soit par les départements administratifs, soit par les corps élus) quant au degré et à la forme d'intervention.

Les facteurs qui influencent les structures agricoles et les politiques structurelles visant l'agriculture varient considérablement d'un pays Membre à l'autre. Certains pays sont dotés de vastes superficies de terres fertiles particulièrement propices à la production agricole alors que d'autres ne disposent que de ressources limitées en terres arables en raison de leurs conditions climatiques et géographiques propres. De telles contraintes sont susceptibles de limiter la taille des parcelles de terrain agricole et partant de limiter les possibilités d'amélioration structurelle des exploitations agricoles. Certaines régions possèdent de grands domaines agricoles tandis que d'autres subissent le handicap d'unités agricoles morcelées ou de très petite taille. Le fermage est le mode prévalant d'exploitation dans certaines régions mais pas dans d'autres. Les attitudes à l'égard de la propriété des terres conservent dans certains pays l'empreinte laissée par une occupation étrangère et dans d'autres celle de l'abolition du régime d'exploitation de type féodal auquel étaient assujettis de nombreux fermiers<sup>3</sup>. Si quelques pays veulent juguler l'urbanisation anarchique qui n'a pas été étrangère à l'envolée des prix des terres agricoles, d'autres sont en proie à des ajustements déclenchés par la chute sensible des prix des terrains ruraux. Certains pays attachent une importance critique aux considérations touchant l'environnement, d'autres se préoccupent davantage du dépeuplement des zones rurales. Ces différences se reflètent toutes dans la diversité des politiques que suivent actuellement les pays Membres de l'OCDE.

Les pays où prédominent les unités agricoles de petite taille peuvent décider d'intervenir pour faire en sorte que les terres soient concentrées dans les mains d'agriculteurs qualifiés et efficaces et pour éviter une accentuation du morcellement des exploitations. Ils sont souvent amenés à opter pour des politiques de caractère interventionniste à l'égard de la **mutation des droits sur les terres agricoles** qu'il s'agisse de droits de propriété ou de droits de fermage. Les règles et pratiques régissant les achats ou les locations de terres **et les successions** paraissent souvent fondées sur des notions relatives aux structures agricoles "souhaitables". Celles-ci sont plus ou moins associées au maintien "d'exploitations familiales

viables", ainsi qu'à d'autres considérations culturelles d'ordre général (telles que l'équité lors de la succession) qui sont contenues dans les textes de loi constitutionnelle ou de droit civil. Ces politiques peuvent fixer la taille minimale et, parfois, maximale des exploitations, selon les idées qui prévalent quant à la superficie nécessaire pour assurer une exploitation familiale viable et quant à un développement rural équilibré.

Certains pays ont confié la promotion des améliorations structurelles à des **organes administratifs spécialisés**, habilités à intervenir directement sur le marché foncier agricole. Quelques-unes de ces instances accordent des aides financières à certaines catégories d'exploitants pour les encourager à transférer leurs terres.

Les pays, où il est courant d'acquérir de grandes propriétés foncières comme ceux qui sont caractérisés par de relativement vastes superficies de terres et une faible densité démographique tendent à se préoccuper de l'appartenance des terres à des étrangers, des considérations d'intérêt national ou d'identité nationale les amenant à introduire certaines restrictions à la **propriété des terres agricoles par des étrangers**. C'est ainsi que, parfois, il est interdit aux non-résidents de posséder des terres.

Les politiques liées à l'utilisation des terres sont surtout développées là où existent de fortes pressions contradictoires émanant de plusieurs agents économiques, notamment dans les régions densément peuplées. Un objectif commun à la plupart des pays de l'OCDE est de protéger les terres agricoles contre une urbanisation tentaculaire. Une certaine préoccupation sur les problèmes de durabilité et autres problèmes environnementaux semble de plus en plus présente mais la présente étude ne traite pas de ces problèmes particuliers. L'urbanisation a peut-être fait grimper les prix des terrains agricoles situés dans les zones périurbaines ou rurales. C'est la raison pour laquelle de nombreux pays ont mis en place un dispositif législatif pour l'établissement de plans **d'aménagement de l'espace et d'occupation des sols**. Ces plans peuvent limiter l'expansion des villes en désignant des zones rurales comme étant des zones agricoles, parfois en imposant des règles particulières à l'environnement rural, où les aménagements autres qu'agricoles sont souvent rigoureusement circonscrits.

Des **régimes fiscaux favorables** aux terres agricoles ont été mis en place dans la plupart des pays comme l'un des moyens d'alléger la charge pesant sur les exploitants agricoles. Ils peuvent freiner la reconversion des terres agricoles dans la mesure où ils abaissent les coûts. L'évaluation préférentielle des terres agricoles dans le contexte des **droits de succession** s'applique également dans plusieurs pays afin de diminuer le poids financier pesant sur les héritiers.

### *Questions sur les options des pouvoirs publics*

Dans l'ensemble, les gouvernements peuvent avoir de bonnes raisons de limiter les transferts de terres induits par les forces du marché lorsqu'ils vont à l'encontre d'autres préférences sociales (non dictées par le marché) concernant l'utilisation des terres. Ces politiques pourraient néanmoins freiner l'ajustement structurel du secteur agricole bien que dans les pays de l'OCDE le marché du fermage a favorisé la mobilité des terres plutôt que le changement de propriétaires. Il importe donc que les décideurs mesurent les coûts comme les avantages des options et des actions entre lesquelles ils ont à choisir. La section suivante est consacrée à quelques-unes des questions soulevées par les constats présentés dans cette étude.



Les coûts associés aux dispositions juridiques affectant la mobilité des terres sont-ils pleinement mesurés ?

Les informations réunies par le Secrétariat pour d'autres projets ont mis en relief la transformation constante et la diversité croissante des structures agricoles dans les pays de l'OCDE. Parmi les tendances à long terme présentant un intérêt à cet égard, on peut citer notamment la taille croissante des exploitations agricoles, le recours accru à une main-d'oeuvre non familiale et la propension grandissante des membres de la famille agricole à prendre un emploi en dehors du secteur de l'agriculture. Même si elles peuvent être clairement discernées, ces tendances à long terme présentent, d'un pays à l'autre et même d'une région à l'autre d'un même pays, des différences qui sont très significatives. Ces différences peuvent refléter en partie l'avantage compétitif de telle ou telle opération agricole et la rapidité du progrès technologique qui caractérise le secteur ; elles semblent refléter également les choix faits quant à l'équilibre entre l'emploi agricole et l'emploi non agricole, choix qui sont influencés par des facteurs économiques et sociaux.

Cela étant, une application rigoureuse des réglementations visant à maintenir une forme particulière d'exploitation de petite taille pourrait être coûteuse du point de vue de l'efficacité économique, aller à l'encontre d'une orientation par le marché de l'utilisation des terres en tant que facteur de production et favoriser éventuellement la persistance de structures de gestion inefficaces. Qui plus est, les restrictions appliquées risquent d'être d'une utilité limitée du point de vue de la politique sociale ou rurale par rapport à d'autres options qui consistent, par exemple, à aider les membres d'une famille agricole à trouver des emplois hors du secteur de l'agriculture, à soutenir la mise en place d'infrastructures locales ou de services de protection sociale.

La réglementation de l'utilisation des terres peut-elle peser sur des activités économiques potentiellement viables ?

Les plans d'aménagement de l'espace et d'occupation des sols peuvent aussi constituer un frein à l'affectation efficiente des ressources dans le secteur ou, d'une manière plus générale, dans l'économie. De toute évidence, les réglementations de ce genre visent à répondre aux préférences du grand public qui, dans les pays de l'OCDE, souhaite des schémas d'utilisation des terres conformes aux besoins sociaux et environnementaux comme aux besoins économiques. Cependant, comme le montrent les informations contenues dans ce document, les procédures et pratiques sont parfois très lourdes, demandent de longs délais et peuvent provoquer des distorsions involontaires de la valeur et de la mobilité des terres agricoles. La diversification et la création de possibilités d'emploi hors du secteur agricole apparaissent de plus en plus comme des aspects critiques de la viabilité des économies rurales. Une réglementation pas trop restrictive de l'utilisation des terres pourrait contrarier la création de précieuses activités en amont ou en aval de la production agricole, ou décourager l'emploi dans d'autres activités sectorielles qui pourraient utilement "amortir" l'ajustement du secteur agricole. Il semble à tout le moins souhaitable de faire un examen des objectifs qui sous-tendent les programmes de planification. L'apparition de préoccupations plus vastes liées par exemple au développement rural ou à l'environnement devrait être traitée du point de vue de l'utilisation des terres du fait que les pouvoirs publics sont de plus en plus consultés à ce sujet lors de l'application des plans d'aménagement de l'espace et de l'occupation des sols. Il s'agirait donc globalement d'avoir une politique plus cohérente afin d'éviter d'entraver le développement économique et l'ajustement structurel. On pourrait aussi s'intéresser à l'efficacité des interactions entre les différents niveaux d'administration, afin d'encourager les procédures de planification qui prennent convenablement en compte les répercussions sur le secteur agricole.

Les politiques actuelles permettent de réaliser efficacement les objectifs ?

Les situations décrites dans ce document conduisent à s'interroger sur l'efficacité des dispositifs mis en place dans quelques pays Membres. S'agissant par exemple des avantages fiscaux, il serait sans doute intéressant de passer en revue les dispositions prises afin d'apprécier la situation des bénéficiaires en matière de revenu, de leur degré de dépendance vis-à-vis du revenu agricole et de l'effet véritable de l'avantage. Parmi les effets involontaires, pourraient parfois figurer les avantages importants revenant à ceux qui sont peu impliqués dans le secteur (agriculteurs à temps partiel ou agriculteurs amateurs) et le maintien d'exploitations non viables par des propriétaires désireux de profiter des avantages fiscaux, dans l'espoir éventuellement de réaliser plus tard une plus-value. On pourrait remettre en cause les avantages actuellement accordés à des agriculteurs installés dans des zones urbaines ou périurbaines.

Les transactions commerciales effectuées par des instances publiques sur le marché foncier peuvent aussi avoir des effets involontaires. Les faits évoqués dans cette étude donnent à penser que les opérations de ces instances peuvent être très coûteuses, en raison partiellement du fait qu'elles exercent des contraintes sur les demandes venant de personnes n'exerçant pas d'activité agricole qui voudraient les reconvertir à d'autres fins. Il paraît souhaitable d'encadrer et de cibler soigneusement l'échelle des opérations publiques pour éviter de graves distorsions.

Faut-il attacher plus d'attention à l'efficacité, à la transparence et à la flexibilité des réglementations ?

Les restrictions mises à la propriété de terres agricoles par des étrangers est un autre domaine où les réglementations ont pu créer des distorsions dommageables dans le secteur agricole mais où aussi les politiques n'ont pas été particulièrement efficaces. Aux États-Unis, on ne peut discerner de différences importantes entre les régions qui réglementent la propriété étrangère et celles qui ne le font pas. Qui plus est, il ne faudrait pas sous-estimer les avantages potentiels qu'offrent les investissements étrangers qui sont une source de capitaux et de technologies, et qui établissent des liens avec les marchés d'exportation. L'expérience acquise à ce jour amène aussi à se poser des questions quant à l'efficacité de l'intervention massive d'organes publics dans les transactions commerciales effectuées sur le marché foncier agricole, telles que des opérations d'achat et de vente de terres agricoles.

On peut soutenir que, d'une manière générale, le processus réglementaire demande à être rendu plus transparent et plus souple. Cette remarque vaut tout particulièrement pour les mécanismes d'approbation des baux de ferme comme pour les procédures de planification ou de zonage. Les procédures administratives sont complexes et parfois très lentes, et il est difficile de déterminer leur impact sur le marché des terres agricoles. Il serait souhaitable de rationaliser les procédures et d'en améliorer la transparence.

### ***Revoir et actualiser les politiques -- un défi pour les ministères de l'Agriculture ?***

Comme on l'a remarqué plus haut, les politiques suivies dans les domaines examinés dans ce document cherchent à refléter les objectifs nationaux fixés dans toute une série de domaines, et il n'est pas facile de faire des arbitrages entre des objectifs multiples, notamment lorsque la concurrence et les préoccupations à propos de l'utilisation des terres se font plus pressantes. Il n'en demeure pas moins que, à une époque où les gouvernements s'efforcent de réformer l'ensemble du secteur agricole pour lui donner une orientation plus marquée par le marché, les interventions massives des pouvoirs publics dans certains domaines semblent susciter un grand nombre de préoccupations.

Bien que les hauts fonctionnaires des ministères de l'Agriculture aient participé à la conception ou à la mise en oeuvre de quelques-unes des mesures réglementaires citées, leurs effets combinés sur la structure du secteur agricole ne sont pas toujours bien compris. Les ministres pourraient souhaiter explorer la situation dans leurs pays respectifs à la lumière des informations disponibles au sujet des structures agricoles et à la lumière de l'évolution des objectifs fixés pour le secteur agricole et pour les économies rurales. L'expérience des pays Membres où les interventions des pouvoirs publics ont été réduites au strict minimum pourrait être riche d'enseignements.

## BIBLIOGRAPHIE

Les informations relatives à des pays ou à des thèmes spécifiques sont tirées des sources ci-après:

### *Australie*

BOER, B. et I. HANNAM (1992), “Agrarian Land Law in Australia”, dans M. R. GROSSMAN et W. RUSSAARD (eds.) (1992), *Agrarian Land Law in the Western World*, C.A.B. International, Royaume-Uni.

### *Belgique*

GOTZEN, R. (1992), “Agrarian Land Law in Belgium”, dans R. GROSSMAN et W. BRUSSAARD (eds.) (1992), *Agrarian Land Law in the Western World*, C.A.B. International, Royaume-Uni.

### *Canada*

DOMBEK, C. F. et C. BUTTON (1992), “Agrarian Land Law in Canada”, dans M. R. GROSSMAN et W. BRUSSAARD (eds.) (1992), *Agrarian Land Law in the Western World*, C.A.B. International, Royaume-Uni.

### *Danemark*

WULFF, H. (1992), “Agrarian Land Law in Denmark”, dans M. R. GROSSMAN et W. BRUSSAARD (eds.) (1992), *Agrarian Land Law in the Western World*, C.A.B. International, Royaume-Uni.

### *Finlande*

VIRTANEN, P. (1991), “Land-Related Taxes in Finland and Their Effects on Land Policy”, paper presented at International Conference on Property Taxation and Its Interaction with Land Policy, Cambridge in Massachusetts (1991), États-Unis.

## **France**

- LORVELLEC, L. (1992), "Agrarian Land Law in France", dans M. R. GROSSMAN et W. BRUSSAARD (eds.) (1992), *Agrarian Land Law in the Western World*, C.A.B. International, Royaume-Uni.
- MINISTÈRE JAPONAIS DE L'AGRICULTURE, DE LA SYLVICULTURE ET DES PÊCHES (1992), "Reorganisation of Structural Policies and Its Implications for Land Policies in France", document préparé par S. HARADA, Japon.
- HARADA, S. (1990), "Policies for Land-use Co-ordination in France", *Record of Ad-hoc Seminar on Farmland Policies* (1990), National Institute for Agricultural Economics, Japon.
- HARADA, S. (1991), "Structural Policies in France", *Record of Ad-hoc Seminar on Farmland Policies* (1991), National Institute for Agricultural Economics, Japon.
- HARADA, S. (1992), "Reorientation and Reinforcement: Roles and Functions of French SAFER", *Land and Agriculture* n° 22 (1992), the Corporation for Rationalisation of Farmland Holding, Japon.

## **Allemagne**

- GROUPE DE TRAVAIL DU CONSEIL CENTRAL DE LA PLANIFICATION URBAINE (1991), "Legislation on Land-use Planning in Other Countries" paper presented at the Working Party on Planning Legislation, Tokyo (1991), Japon.
- TAKAHASHI, J. (1991), "Policies for Land-use Co-ordination in the Federal Republic of Germany", *Record of Ad-hoc Seminar on Farmland Policies* (1991), National Institute for Agricultural Economics, Japon.
- WINKLER, W. (1992), "The Law of Agricultural Land Use in the Federal Republic of Germany", in M. R. GROSSMAN et W. BRUSSAARD (eds.) (1992), *Agrarian Land Law in the Western World*, C.A.B. International, Royaume-Uni.

## **Italie**

- PORRU, P. (1992), "Agrarian Land Law in Italy", dans M. R. GROSSMAN et W. BRUSSAARD (eds.) (1992), *Agrarian Land Law in the Western World*, C.A.B. International, Royaume-Uni.
- SHEARER, E. B. et G. BARBERO (1994), "Public Policy for the Promotion of Family Farms in Italy", *World Bank Discussion Papers*, n° 262 (1994), Banque mondiale, États-Unis.

## **Japon**

- AGRICULTURAL POLICY RESEARCH ASSOCIATION (1994), "Structural Policies and Land Legislation in the Agricultural Sector", Japon.
- KIKUCHI, T. (1994), "Explanation on Agricultural Land Law", *National Chamber of Agriculture* (1994), Japon.
- TAMAI, Y. (1992), "Quick Understanding on Agricultural Land Law", *National Chamber of Agriculture* (1992), Japon.

### ***Pays-Bas***

BRUSSAARD, W. (1992), “Agrarian Land Law in the Netherlands”, dans M. R. GROSSMAN et W. BRUSSAARD (eds.) (1992), *Agrarian Land Law in the Western World*, C.A.B. International, Royaume-Uni.

### ***Nouvelle-Zélande***

SLATTER, M. et D. ROUND (1992), “Agrarian Land Law of New Zealand”, dans M. R. GROSSMAN et W. BRUSSAARD (eds.) (1992), *Agrarian Land Law in the Western World*, C.A.B. International, Royaume-Uni.

### ***Norvège***

AUSTENÅ, T. (1992), “Agrarian Land Law in Norway”, dans M. R. GROSSMAN et W. BRUSSAARD (eds.) (1992), *Agrarian Land Law in the Western World*, C.A.B. International, Royaume-Uni.  
OCDE (1990), “Politiques nationales et échanges agricoles : Norvège”, France.

### ***Suisse***

GENONI, M. et P. KYBURZ (1993), “Grundwissen über das Bäuerliche Bodenrecht” (Basic Facts about Farmland Ownership Law), *Berater-Information*, n° 2 (1993), LBL, Switzerland.

### ***Turquie***

OCDE (1994), *Politiques nationales et échanges agricoles : Turquie*, France.

### ***Royaume-Uni***

RODGERS, C. P. (1992), “Agricultural Tenure, Land Use and Conservation in the United Kingdom”, dans M. R. GROSSMAN et W. BRUSSAARD (eds.) (1992), *Agrarian Land Law in the Western World*, C.A.B. International, Royaume-Uni.

### ***États-Unis***

AIKEN, J. D. (1989), “State Farmland (Preferential Assessment Statutes)”, Institute of Agriculture and Natural Resources, University of Nebraska-Lincoln, États-Unis.

AIKEN, J. D. (1993), “State Restrictions on Landownership by Aliens and Businesses, December 31, 1992”, United States Department of Agriculture, États-Unis.

DANIELS, T. (1993), “Agricultural Zoning: Managing Growth, Protecting Farms”, *Zoning News*, American Planning Association (1993), États-Unis.

DEBRAAL, J. P. (1994), “Foreign Ownership of U.S. Agricultural Land Through December 31, 1993”, ministère américain de l’Agriculture, États-Unis.

- “Farmland Preservation Report”, Bowers Publication Inc., Maryland, États-Unis.
- FREEDGOOD, J. (1993), “Farmland Protection Techniques”, in *Handbook* (1993), Northeastern Office of American Farmland Trust, États-Unis.
- GROSSMAN, M. R. (1992), “Agricultural Land-use Law in the United States”, dans M. R. GROSSMAN et W. BRUSSAARD (eds.) (1992), *Agrarian Land Law in the Western World*, C.A.B. International, Royaume-Uni.
- LAPPING, M. B., T. L. DANIELS et J. W. KELLER (1989), “Rural Planning in the United States: Fragmentation, Conflict et Slow Progress”, dans P. J. CLOKE (ed.), *Rural Land-Use Planning in Developed Nations* (1989), Unwin Hyman, Royaume-Uni.
- THOMPSON, E. (1989), “Purchase of Development Rights: Ultimate Tool for Farmland Preservation?”, *Zoning and Planning Law Report*, n° 12 (1989).
- TONER, W. (1981), “Land Use Controls: Agricultural Zoning” dans *National Agricultural Lands Study as a Reference Guidebook for State and Local Governments* (1981), États-Unis.
- UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE (1994), “Agricultural Resources and Environmental Indicators”, *Agricultural Handbook* n° 705 (1994), États-Unis.

### ***Législation restreignant la mutation des droits sur les terres agricoles (Section II)***

- Fédération nationale des SAFER (1989), “Le foncier dans l’Europe des Douze”, FNSAFER, France.
- WINKLER, W. (1990), “Das Landwirtschaftliche Grundstückverkehrsrecht in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft” (The Law Governing the Transfer of Agricultural Land in the Member States of the European Community), *Staat und Recht*, n° 39 (1990), Institut für Landwirtschaftsrecht, Universität Göttingen, Allemagne.

### ***Législation restreignant la propriété et la location des terres agricoles (Section II)***

- AGRA EUROPE (1990), “Variation in National Rules Governing Landlords and Tenants”, *Agra Europe*, n° 1376 (1990), Royaume-Uni.
- Centre européen pour la promotion et la formation en milieu agricole et rural (CEPFAR) (1990), “Les baux ruraux dans la CEE”, *Journal du Fermier et du Metayer*, n° 392 (1990), France.
- Fédération nationale des SAFER (1989), “Le foncier dans l’Europe des Douze”, FNSAFER, France.

### ***Dispositions sur les successions (Section II)***

- WINKLER, W. (1991), “Das Landwirtschaftliche Erbrecht im westlichen Europa” (la loi sur les successions agricoles en Europe de l’Ouest), Institut für Landwirtschaft, Universität Göttingen, Allemagne.

### ***Acquisition de droits de propriété par des étrangers (Section II)***

- OCDE (1995), “Code de libéralisation des mouvements de capitaux”, France.
- OCDE (1995), “Traitement national des entreprises sous contrôle étranger”, France.

*Avantages fiscaux (Section IV)*

Commission des Communautés européennes (1992), “Inventory of Taxes (Levied in the Member States of the European Communities), 15th edition”, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

Fédération nationale des SAFER (1989), “Le foncier dans l’Europe des Douze”, FNSAFER, France.

YOUNGMAN, J. M. et J. H. MALME (1994), “An International Survey of Taxes on Land and Buildings”, *Kluwer Law and Taxation Publishers*, Pays-Bas.



## NOTES

<sup>1</sup> Dans le présent rapport, l'expression "mutation des droits sur les terres agricoles" s'entend de tout changement juridique concernant la personne qui possède les terres ou qui les exploite en fermage. L'expression "reconversion des l'utilisation des terres (agricoles)" désigne tout changement dans l'utilisation des terres agricoles à des fins non agricoles. Cette seconde expression ne suppose pas nécessairement une mutation des droits sur les terres agricoles. Cependant, l'expression "mobilité des terres agricoles" telle qu'elle est employée dans le présent document englobe implicitement les deux volets, c'est-à-dire la mutation des droits sur les terres agricoles et la reconversion des terres agricoles à d'autres fins.

Le document emploie généralement l'expression "terres agricoles" (*farmland*) pour désigner les terres utilisées pour les activités de production agricole, tandis que l'expression "terres à vocation agricole" (*agricultural land*) inclut parfois les terres couvertes de forêts et/ou les terres affectées à des activités non agricoles se rattachant étroitement à l'exploitation agricole. Toutefois, cette distinction n'est pas faite de manière stricte tout au long du document.

<sup>2</sup> Le remembrement est l'une des activités importantes de la SAFER et il est considéré que les coûts de production agricoles ont diminué grâce aux projets exécutés dans ce domaine.

<sup>3</sup> La question de la "réforme agraire" qui vise à réaliser une répartition juste des terres entre agriculteurs, est encore très sensible et dans certains pays Membres (par exemple certains PECO et le Mexique) elle fait toujours l'objet d'un débat politique.

## VALEUR DES ACTIFS AGRICOLES ET SOUTIEN A L'AGRICULTURE

### I. Introduction

La plupart des politiques de soutien à l'agriculture accroissent le revenu brut des producteurs, par rapport à ce que celui-ci aurait été en l'absence d'intervention publique. Le coût de ce soutien pour les contribuables et les consommateurs est cependant très supérieur à l'augmentation du revenu disponible pour les agriculteurs qui résulte des politiques agricoles. L'écart vient du fait qu'une partie du soutien est dissipée vers les secteurs d'aval et d'amont. Des pertes en bien-être pour l'économie dans son ensemble, qui proviennent d'une hausse des coûts de production et d'une allocation non optimale des ressources, expliquent aussi la différence entre le coût du soutien et son impact en terme de bien-être pour les producteurs (OCDE, 1995a). Enfin, la valeur ajoutée qui est générée par le soutien à la production, c'est-à-dire le revenu brut moins le coût des consommations intermédiaires, rémunère non pas le seul travail des agriculteurs et de leur famille, mais l'ensemble des facteurs fixes. L'accroissement de la rémunération de facteurs tels la terre et le capital explique en partie l'écart entre le coût du soutien et l'augmentation du revenu net des agriculteurs qui en résulte. En augmentant leur rémunération des facteurs fixes, les politiques agricoles accroissent le prix de marché de la terre et du capital, bénéficiant en définitive aux détenteurs de tels actifs, au lieu de soutenir le revenu disponible des ménages agricoles.

Au fil du temps, la capitalisation du soutien dans le prix de la terre et des autres actifs est une source importante d'inefficacité dans les transferts à l'agriculture. Une large part des sommes versées par les consommateurs et les contribuables est ainsi dissipée dans une augmentation du patrimoine des propriétaires d'actifs, sans que ceux-ci soient toujours un groupe originellement ciblé pour bénéficier des politiques agricoles. Le cas où des propriétaires terriens, eux-mêmes non exploitants, sont les principaux bénéficiaires de politiques agricoles est souvent cité. Le soutien se capitalise aussi dans des actifs immatériels comme les droits à produire ou les droits à prime, lorsqu'existent des programmes de contrôle de la production ou des formes de soutien sélectives. Lorsque la production est limitée par des quotas, les propriétaires de droits à produire ne sont pas toujours les producteurs. Même dans le cas où ces actifs appartiennent aux exploitants eux-mêmes, des transferts de richesse hors du secteur agricole ont lieu au cours du temps, lors de la transmission de ces actifs entre les générations, par des ventes venant d'exploitants prenant leur retraite, ou par des compensations aux cohéritiers (soultes). Les producteurs, même propriétaires, ne sont pas nécessairement les bénéficiaires finaux du soutien, dans une optique dynamique.

Ceci pose la question de la proportion dans laquelle les propriétaires d'actifs capturent le soutien octroyé par les politiques agricoles, ainsi que celles de la nature de ces propriétaires et leur appartenance éventuelle à un groupe ciblé par les décideurs politiques. Au-delà, se pose la question de l'impact de cette capitalisation du soutien dans la valeur des actifs sur la réforme des politiques agricoles. On peut regrouper ces interrogations en quatre points généraux :

- **La capitalisation du soutien à l'agriculture.** Le degré de capitalisation du soutien agricole dans la valeur des actifs varie selon les programmes, le niveau de soutien, les productions et

les techniques de production. Ceux-ci déterminent donc l'ampleur des bénéfices des propriétaires d'actifs.

- ***L'identité des bénéficiaires des soutiens.*** Les bénéficiaires finaux du soutien sont ceux qui peuvent réaliser les actifs dont la valeur a été accrue par le soutien public. Ce sont donc les détenteurs des titres de propriété, même si une ambiguïté subsiste parfois quant à l'identité réelle des possesseurs d'actifs immatériels du type "quotas" ou "droits à prime". L'identification des propriétaires des actifs fonciers ou immatériels met en évidence des incohérences entre les objectifs des politiques agricoles et les groupes sociaux qui bénéficient *in fine* des transferts publics.
- ***La réduction du soutien et la valeur des actifs.*** Un plus faible niveau du soutien agricole pourrait entraîner des baisses de la valeur des actifs utilisés dans le secteur. Là où le soutien a été élevé, l'impact sur la valeur des actifs pourrait être conséquent et toucher une vaste catégorie d'agents. Les effets dépendraient certainement de la nature et du rythme des réformes, ainsi que de la mobilité des actifs concernés.
- ***Les moyens de faciliter les réformes.*** Si la valeur des actifs est affectée à cause des réformes des politiques, les gouvernements se doivent de prendre des mesures appropriées pour s'assurer que ceci ne nuit pas à la poursuite des réformes dont les principes ont été énoncés dans les résolutions prises au sein de l'OCDE<sup>1</sup>. En particulier, les gouvernements peuvent être confrontés à la décision de mettre ou de ne pas mettre en place des mesures d'ajustement, et, s'il le faut, de l'intensité de celles-ci. Ces questions se posent en particulier pour d'éventuelles compensations qui viseraient à rendre les réformes acceptables sur le plan politique, ou encore à poursuivre des objectifs d'équité ou d'efficacité.

## II. La capitalisation du soutien à l'agriculture

Les questions relatives à l'intervention publique soulevées par la valeur des actifs agricoles ne peuvent être traitées sans une compréhension des mécanismes qui régissent le processus de capitalisation du soutien agricole. La théorie micro-économique élémentaire suggère que le revenu supplémentaire généré par les programmes de soutien agricole accroît la rémunération des divers facteurs de production, les rémunérations étant les plus élevées pour les facteurs dont l'offre est la moins élastique. La rémunération de la terre et la rémunération des droits à produire, dans le cas où l'offre est contingentée, seront accrues davantage que la rémunération des autres facteurs, dont l'offre est plus élastique.

***Les actifs "quotas" et "droits de production"***. Le contrôle de la production par des quotas est un moyen largement utilisé par la politique agricole. Un système de quotas régit la production de sucre et de lait dans l'Union européenne (UE), de lait, d'œufs et de certaines volailles au Canada, de tabac aux États-Unis, de lait en Suisse et au Japon, par exemple. De plus, dans un certain nombre de programmes, seulement une quantité limitée de production ou d'un facteur de production est éligible pour un soutien (cas de plusieurs programmes aux États-Unis, cas des droits à primes bovines et ovines dans l'Union européenne, par exemple). Ces quotas, comme ces droits à un soutien, ont une valeur dans le sens où ils permettent de bénéficier de revenus supplémentaires. Certains droits à l'accès d'une ressource ont également une valeur qui est fonction du soutien à la production. C'est le cas des permis de pâture fédéraux aux États-Unis, où les droits à l'utilisation de l'eau, qui sont d'ailleurs parfois échangeables sur un marché (Rucker *et al.*). Plus ces facteurs seront rares et indispensables à la production, plus ils capteront une partie élevée de la rente liée aux politiques de soutien de la production.

La théorie micro-économique suggère que le soutien des prix du marché a un impact direct sur le prix des droits à produire, lorsque l'offre de produits agricoles (ou l'accès à un facteur de production) est contingentée. Si ces droits à produire peuvent être loués à d'autres producteurs, la valeur de ces droits absorbe toute l'augmentation du prix du produit, et le soutien des prix est, en théorie, entièrement capitalisé dans le prix de location des quotas (Mahé et Guyomard ; Babcock et Foster ; Burton).

Quand les quotas peuvent être vendus, leur prix de marché reflète la capitalisation du flux de revenus futurs anticipés généré par la détention de ces droits à produire. Sans incertitude sur la poursuite du régime de quota ni le prix du produit à long terme, la valeur du quota sur le marché refléterait la somme des valeurs actualisées des rentes futures, c'est-à-dire, sur un marché des quotas concurrentiel, la simple capitalisation du prix de location. L'incertitude sur le devenir des politiques et sur les prix augmentera le taux d'actualisation, ou amènera les agents à anticiper une période d'amortissement des actifs plus courte. De ce fait, la confiance dans la pérennité des politiques agricoles conduira à une plus grande capitalisation du soutien dans la valeur des quotas. L'interdiction d'échanger des quotas sans transferts du foncier associé réduit cette capitalisation, car elle oblige à acheter de la terre pour obtenir des droits à produire supplémentaires. Des variations exogènes du prix des terres entraînent alors une prime de risque qui modifiera le taux d'actualisation. Dans le cas de restrictions géographiques ou légales aux échanges, les prix des quotas sont aussi plus bas que ceux qui se formeraient sur un marché plus large et moins régulé.

Les observations empiriques confirment le lien étroit entre la valeur actualisée du flux de revenus futurs anticipé et le prix de marché du quota, au moins dans les pays pour lesquels il y a peu de restrictions aux échanges de quotas (Burton). Les exemples présentés dans **l'encadré 2.1** montrent l'importance du patrimoine immobilisé ainsi créé par les politiques de soutien qui prennent la forme de contingents de production ou de droits à prime. La valeur des quotas illustre également l'ampleur de la dissipation du soutien agricole au profit des propriétaires d'actifs, car le niveau des immobilisations reflète largement le niveau des sommes dépensées par les contribuables et consommateurs à travers le soutien aux productions contingentées. Le cas du régime pour le tabac aux États-Unis présenté dans **l'encadré 2.1** illustre en outre, l'importance des changements de politique sur la valeur des quotas.

Si les droits à produire ne sont pas échangeables, le même phénomène de capitalisation du soutien public dans la valeur implicite du quota existe, mais est moins transparent. Dans un tel cas, la valeur des actifs "quotas" est incluse dans le prix de la terre qui bénéficie de l'attribution d'un quota, et le droit à produire est alors transféré avec la vente du foncier. **L'encadré 2.2** illustre de tels cas de figure et donne quelques exemples des ordres de grandeur en ce qui concerne la cristallisation de la valeur des quotas et des droits à prime dans le foncier<sup>2</sup>.

Lorsque le droit à produire dans le cadre d'un programme de soutien n'est pas fixé par un quota, mais peut être acquis par un exploitant agricole qui développe une "base" historique de production, la valeur de ce droit sera capitalisée dans cette surface de base. La principale différence avec un quota de production est que, comme tout propriétaire foncier peut construire une surface de référence, la capitalisation du soutien dans les "surfaces de base" sera plus limitée que dans le cas d'un quota limitant strictement l'accès à la production (Duffy *et al.*). Il en est de même pour les droits à primes lorsque ceux-ci ne sont qu'imparfaitement liés au foncier, mais peuvent être modifiés par la construction de références (voir le cas des États-Unis décrit en **encadré 2.2**). De même, la capitalisation des droits à primes dans le foncier, bien que réelle, n'est cependant pas totale lorsque les agriculteurs disposent d'une certaine liberté sur le niveau des surfaces primables, comme dans le cas des grandes cultures dans l'UE pour lesquelles les surfaces de bases sont définies au niveau national et non pas individuel.

## Encadré 2.1. Soutien public et prix des quotas

### Quotas laitiers au Canada

Au Canada, les quotas laitiers échangeables existent depuis les années soixante-dix. Malgré des réglementations des échanges qui varient dans le temps et entre les provinces, la mobilité des quotas est depuis quelques années presque totale à l'intérieur de chaque province, et près de 40 pour cent des volumes échangés passent par un marché centralisé confrontant l'offre et la demande. Au fur et à mesure que le marché des quotas a été libéralisé et que le niveau du quota global a été réduit, le prix du quota a augmenté. Le coût unitaire d'acquisition du quota pour le lait de transformation vaut aujourd'hui environ 2.5 fois le prix du lait à la production alors qu'en 1977, il lui était à peu près équivalent. La présence d'un marché attribuant une valeur aux actifs "quotas" permet d'estimer l'ampleur de la richesse créée par la politique agricole, et le niveau des immobilisations qui en résulte : en 1993, les quotas laitiers représentaient en moyenne un actif immobilisé de 216 000 dollars canadiens par exploitation laitière au Québec, par exemple, soit environ un tiers de l'ensemble des actifs immobilisés (terre et cheptel compris) de ces exploitations.

### Quotas laitiers dans l'Union européenne

Dans l'Union européenne, le prix de marché des quotas reflète mal la capitalisation du soutien des prix du lait car, dans la plupart des pays, des restrictions administratives entravent les échanges de quotas, que ce soit des prélèvements publics sur les transactions, des restrictions géographiques au marché, des seuils sur les échanges, ou un lien juridique avec le foncier (van Dijk). Ces restrictions aux échanges ont en outre évolué dans le temps, et le prix de marché des quotas reflète l'incertitude sur la pérennité d'un programme qui n'est officiellement garanti que jusqu'en l'an 2000. Malgré ces phénomènes, la capitalisation du soutien du prix du lait dans la valeur des quotas est telle que, aujourd'hui, ceux-ci représentent un capital immobilisé considérable pour les exploitations laitières. Au Royaume-Uni, où le marché est l'un des plus libres dans l'UE, le prix de transaction par vente de quotas laitiers en 1995 était proche de trois fois le prix du lait au producteur. Le prix de location annuel représentait en moyenne environ 10 pour cent du prix du produit, et les immobilisations dans l'actif "quota" représentent de hauts niveaux de capital immobilisés dans les exploitations agricoles (Johnson). Dans les autres pays de l'UE, les liens sont restés plus étroits avec le foncier (voir **encadré 2.2**) et il est plus difficile de se livrer à des estimations de la capitalisation du soutien dans la valeur des quotas.

### Quotas de tabac aux États-Unis.

L'exemple des quotas de tabac aux États-Unis, où la production est contrôlée depuis 1930, montre combien la valeur de l'actif quota est fonction non seulement du taux de soutien mais des anticipations sur la pérennité de ce soutien. Jusque dans les années soixante, les quotas de tabac ("*allotments*") étaient liés à des parcelles spécifiques. Entre les années trente et les années soixante, la valeur capitalisée des parcelles bénéficiant du droit à produire a augmenté d'un montant représentant 80 pour cent du prix de marché du tabac à près de 300 pour cent de ce prix, essentiellement à cause d'une plus grande confiance des investisseurs dans l'avenir, qui a conduit à allonger la durée sur laquelle les bénéfices futurs sont capitalisés. Par la suite, lorsque les quotas ont porté sur des quantités produites, la valeur de ces quotas a suivi les fluctuations qu'a subi le régime de soutien en matière de niveau de prix et de garantie sur sa pérennité. Dans les années quatre-vingt, les prix du tabac ont baissé en termes réels et le programme a subi des modifications qui ont été perçues comme susceptibles de mener à la fin du système de quotas et de prix soutenus (Grise). Le "*No-Net-Cost Act*" de 1982 a limité le coût budgétaire du programme, les lois de 1983, 1985 et 1987 ont entraîné un gel du soutien du prix du tabac, ont réduit les possibilités de transférer des quotas et ont remis en cause l'administration des prix<sup>3</sup>. Il en a résulté des incertitudes sur l'avenir du régime pour les producteurs, qui, conjointement à la baisse des prix réels, se sont traduites par une baisse estimée de 60 pour cent de la valeur des actifs des droits à produire (Seagraves ; Hendrick ; Vantreese *et al.*). La valeur du quota en Caroline du Nord est ainsi passée de 4.5 dollars par livre en 1977 à moins de 1.5 dollar en sept ans, par exemple.

## Encadré 2.2. Capitalisation de la valeur des quotas dans le foncier

Lorsque les quotas ne sont pas transférables librement mais gardent un lien juridique étroit avec le foncier, la valeur des droits à produire se capitalise dans le prix de la terre à laquelle est attaché le droit à produire.

Ainsi, en *France*, les ventes de quota laitier requièrent en règle générale le transfert du foncier. Des enquêtes montrent, que, malgré des diversités régionales, un litre de quota à l'hectare augmente le prix du foncier d'environ 1.7 FF par hectare en moyenne nationale. Ceci correspond à un accroissement de la valeur vénale des surfaces fourragères d'environ 50 pour cent par rapport à cette même terre sans référence laitière, et revient à valoriser le quota laitier à 5 FF par litre de lait, soit environ 2.5 fois le prix du litre de lait (Levesque *et al.*). Les quotas sucriers sont eux aussi attachés à la terre<sup>4</sup>. L'examen du prix des terres au niveau des départements montre que les prix sont plus élevés dans certaines zones fortement dotées en quotas sucriers, par rapport à des régions à fertilité similaire, moins dotées en quotas. La valeur capitalisée des quotas sucriers est considérable, puisque lors de transactions récentes entre industriels, elle a été chiffrée à environ 7 500 FF par tonne de sucre raffiné<sup>5</sup>. Cette valeur se traduit largement dans les prix du foncier.

Aux *États-Unis*, le soutien à certaines productions soumises à des restrictions quantitatives étroitement liées au foncier, tels le tabac et l'arachide, se traduisait par une capitalisation importante dans le prix des terres bénéficiant d'un "allotment". Ces programmes ont vu leur lien avec le foncier réduit au cours du temps<sup>6</sup>, mais dans le cadre de la loi de 1990, des surfaces de bases pour le coton, le maïs, et le blé étaient toujours nécessaires pour bénéficier des paiements compensatoires<sup>7</sup>. Le soutien associé à ces surfaces de base se capitalisait lui aussi dans les valeurs foncières. Par exemple, le fait de bénéficier d'une base pour le coton augmentait la valeur de la parcelle de l'ordre de 20 pour cent au début des années 90 (Duffy *et al.*). La loi de 1996 a réduit encore davantage les contraintes quantitatives pesant sur les producteurs. Cependant, les paiements directs sont limités à des "surfaces sous contrat", qui nécessitent d'avoir bénéficié des surfaces de base pour une des productions soutenues dans le passé. Les nouvelles formes de paiements directs sous le *Federal Agricultural Improvement and Reform Act* de 1996 sont liées à l'entreprise agricole, et le droit aux paiements reste avec l'exploitation lorsque celle-ci est transférée à un nouveau propriétaire. Dans la mesure où les surfaces éligibles sont transférables, ces subventions conservent un lien avec le foncier et devraient se cristalliser partiellement dans le prix des terres éligibles.

Dans l'*Union européenne*, certains droits à prime sont rattachés au foncier et sont reflétés dans le prix de celui-ci. D'une manière générale, les primes aux grandes cultures dans l'UE, instaurées à la suite de la réforme 1992 de la Politique agricole commune, ont compensé la réduction des prix institutionnels, et n'ont donc pas entraîné une capitalisation supplémentaire dans le foncier<sup>8</sup> dans les pays Membres avant 1995. En *Suède*, l'effet des primes n'a pas été obscurci par la baisse des prix, ceux-ci n'ayant pas été significativement modifiés par l'adhésion (à l'exception du prix du sucre). Le prix de location des terres agricoles a augmenté de 10 pour cent en 1995, année de l'adhésion. Il semble que ceci tienne largement au fait que ces terres ont soudain permis de bénéficier du régime de paiements directs à l'hectare pour les grandes cultures. Ces paiements, dont le niveau est fixé en ÉCU, étaient particulièrement attractifs en Suède en 1995, en particulier à cause de la faiblesse de la couronne suédoise au moment de l'adhésion.

*L'actif "terre"*. La capitalisation du soutien est moins directe dans le prix de la terre que dans le prix des droits à produire. Si la quantité de terre était immuable et entièrement utilisée, un accroissement de la demande se traduirait par un accroissement du prix d'une manière très similaire au cas des quotas de production. Cependant, seule la partie la plus fertile du stock de terre agricole disponible est, en général consacrée aux usages agricoles. Comme l'a décrit Ricardo, il y a un continuum dans la qualité de la terre, et la terre marginale en production, c'est-à-dire la plus basse qualité des terres en culture, est une fonction

du prix des produits<sup>9</sup>. De plus, d'autres facteurs, tels le capital, le travail, les engrais, peuvent, dans une certaine mesure, se substituer à la terre. La possibilité d'étendre les surfaces cultivées, et les possibilités de substitution limitent les effets d'une variation de la demande sur le prix de la terre. Cependant, dans le long terme, une large part de l'accroissement de revenu induit par les politiques de soutien est capitalisée dans la valeur de la terre (Floyd).

Tous les programmes de soutien n'ont pas le même effet sur le prix des terres. On peut montrer que le soutien des prix du marché contribue sans ambiguïté à l'augmentation du prix du foncier agricole (Leathers). Lorsque des paiements directs sont octroyés par hectare, ils ont également un impact positif sur le prix de marché de la terre, la vente ou la location de la terre étant liée au droit de recevoir ces paiements (Guyomard et Mahé). Dans d'autres cas, les effets des paiements directs sont plus ambigus, et dépendent des élasticités de l'offre de la terre par rapport à son prix et par rapport au prix des produits. En outre, ces paiements sont parfois conditionnés à des contraintes, tel le respect d'un chargement maximum d'animaux par hectare, ou de pratiques culturales particulières, qui rendent difficile l'établissement d'un lien direct avec la valeur du foncier. Globalement, l'effet des programmes de gel de terre sur le prix du foncier est également ambigu, car il dépend du prix des produits, des élasticités de substitution entre les facteurs et du niveau de paiement pour les surfaces gelées (Leathers). Dans l'hypothèse où celles-ci ne seraient pas rémunérées, la variation de la valeur de la terre serait égale à l'augmentation (en pourcentage) de la valeur du produit marginal de la terre moins le pourcentage de réduction des surfaces en production. Dans des cas théorique, la valeur de la terre pourrait baisser, même si, dans la plupart des situations empiriques, la rémunération de la terre devrait augmenter du fait du contrôle des surfaces. Toutes choses égales par ailleurs, cependant, l'augmentation de la valeur de l'ensemble du foncier (terre gelée et en production) devrait être plus faible lorsque le soutien au prix est conditionné à un programme de gel de terre que lorsqu'il ne l'est pas (Floyd ; Guyomard et Mahé ; Leathers).

Les constatations empiriques montrent cependant que le prix des terres ne suit pas de manière étroite les variations de la rente, comme le suggère un simple modèle de capitalisation, et encore moins les variations du prix des produits. La littérature économique est pleine d'exemples dans lequel le prix des produits et le prix du foncier divergent pendant de longues périodes, et même où le prix des fermages et le prix de marché des terres diverge (Schmitz). Ceci s'explique en partie par la difficulté de mesurer correctement les variations du prix des terres agricoles : annuellement, les transactions ne portent que sur un très faible pourcentage des surfaces, pas toujours représentatif de l'ensemble des terres ; les transferts entre génération au sein de la même famille sont rarement effectués au prix du marché ; les exploitations se vendent à des prix très différents selon qu'elles sont occupées par un locataire ou non ; enfin, le foncier agricole et non agricole ne sont pas toujours très bien identifiés par les statisticiens. Mais, sans parler des problèmes de mesure, d'autres phénomènes que la rente peuvent expliquer une part importante des variations du prix des terres (Just et Miranowski ; Cavaillès *et al.*).

La demande pour des fins non agricoles joue un rôle important dans la détermination des prix des terres agricoles, en particulier dans certaines zones comme les franges périurbaines, ou dans certains pays (Luxembourg, Pays-Bas, Allemagne, en particulier). Les marchés peuvent être influencés par des mécanismes administratifs, par des zonages et d'autres phénomènes limitant la mobilité du foncier, ou modifiant la demande de certains types de terre (OCDE, 1996b). La disponibilité du crédit, qui dépend du patrimoine accumulé, de l'endettement et des politiques de crédit des institutions financières, est également un déterminant important du prix du foncier (Schmitz ; Shalit et Schmitz ; Ortalo-Magné). Les impôts et taxes sur le revenu, sur la propriété, sur les gains en capital, de même que les exonérations fiscales, qui, dans certains pays de l'OCDE font de l'agriculture un abri fiscal pour des investisseurs aux

revenus extra agricoles, ont aussi une influence importante sur les prix du marché foncier (Traill ; Burt ; Johnson ; Lloyd *et al.* ; Martin et Jefferies). Ces facteurs peuvent causer des divergences entre les prix du fermage et les prix de la terre, alors qu'il peut y avoir de long délais entre les variations de la rémunération de la terre et leur impact sur la valeur des terres (Alston). Ceci contribue à l'écart observé entre les variations dans le soutien agricole et les variations dans le prix des terres. Sans remettre en cause la capitalisation du soutien agricole dans le foncier, ces effets la rendent moins visible empiriquement.

La rémunération de la terre et son prix de transaction peuvent diverger à cause des anticipations sur les valeurs futures, parmi lesquelles l'inflation peut jouer un rôle important. Une croissance continue du prix réel des terres peut provenir seulement d'anticipations sur l'inflation, ou de prévisions optimistes sur les prix des produits, même si les revenus effectivement observés diminuent (Feldstein ; Just et Miranowski). D'autre part, les analyses sur la valeur du foncier ont souvent négligé le rôle des taux d'intérêt, qui pourtant varient dans des proportions plus importantes que les fermages. A elles seules, les variations de taux d'intérêt peuvent induire de grandes variations des prix des terres. Les perspectives de gains en capital sont une autre explication très importante des achats de terre. Si les investisseurs anticipent des prix plus élevés dans le futur, il est alors rationnel de payer un prix qui reflète ces augmentations, ce qui peut conduire à des anticipations qui s'auto-entretiennent, ou des "bulles rationnelles" (Clark *et al.*). Même en l'absence de telles bulles spéculatives, les prix et la rémunération de la terre peuvent diverger simplement du fait que la valeur de l'actif est une fonction non seulement du taux de rémunération de l'actif mais aussi du taux d'accroissement de cette rémunération<sup>10</sup>. Ce processus de formation du prix de l'actif est tel qu'une augmentation de la rémunération de la terre peut avoir un impact important sur la valeur de l'actif terre (Melichar ; Schmitz). Cependant, lorsque les revenus de l'actif cessent de croître, ou diminuent, des pertes de capital surviennent de manière symétrique. La valeur du capital diminue de manière à ce que celui-ci retrouve un même taux de rémunération global, même si, en pratique, cela peut ne survenir qu'après plusieurs années. Dans de tels cas, ceux qui ont acheté de la terre au prix antérieur élevé risquent de subir de fortes pertes de patrimoine. Les conséquences de telles dynamiques de la valeur des actifs sont importantes, en particulier pour les acheteurs endettés<sup>11</sup>.

Les politiques gouvernementales modifient les prix, l'incertitude en ce qui concerne l'avenir, et l'aversion des producteurs vis-à-vis du risque. Étant donné les effets multiplicatifs (voir note 10) et les anticipations sur les gains, des modifications de politiques peuvent avoir pour conséquence de grandes fluctuations dans le prix des terres. L'effet d'une modification d'une politique à une date donnée peut influencer sur la valeur des terres pendant plusieurs années, et, à cause de la propension du marché foncier à entrer dans des cycles et à réagir de façon plus que proportionnelle, l'effet d'une période de croissance ou de décroissance du prix des terres peut être ressenti pendant de nombreuses années (Featherstone et Baker).

Dans la pratique l'influence des programmes gouvernementaux de soutien à l'agriculture sur la valeur des actifs n'est pas toujours très claire, comme le montrent les résultats empiriques présentés dans **l'encadré 2.3**. La relation entre le niveau de soutien et le prix de la terre est beaucoup moins étroite que la relation entre le soutien et le prix des quotas dans le cas de productions contingentées. La valeur du foncier est soumise à de nombreux facteurs exogènes qui, à court terme, causent de larges fluctuations du prix des terres agricoles. Il est difficile, en pratique, d'isoler l'effet des différents déterminants du prix des terres. Dans le long terme, la capitalisation de la rente foncière reste cependant le déterminant majeur de la valeur du foncier.



### III. L'identité des bénéficiaires des soutiens

Les États membres de l'OCDE n'ont pas toujours défini clairement les objectifs des politiques agricoles ni les catégories sociales qui étaient censées en bénéficier. Cependant, les principaux textes fondateurs des législations agricoles ne mentionnent pas les propriétaires fonciers ni les propriétaires de quotas comme les bénéficiaires attendus de ces politiques<sup>12</sup>. Le fait qu'une partie significative du soutien bénéficie aux détenteurs d'actifs s'apparente dans certains cas à une dissipation, initialement non désirée, du soutien à l'agriculture.

#### Encadré 2.3. L'impact du soutien sur le prix des terres dans la pratique

La plupart des analyses empiriques menées dans les pays de l'OCDE concluent que les suppléments de revenus liés au soutien agricole ont un effet important sur les prix du foncier agricole, et ce depuis les années soixante (Herdt et Cochrane ; Tweeten et Martin). Chavas et Shumway, par exemple, attribuent à une politique de soutien qui relève le prix du maïs de 10 pour cent, une augmentation du prix des terres entre 2 et 4 pour cent dans l'Iowa. D'autres auteurs (Burt ; Phipps ; Robison *et al.*) ont également trouvé des liens assez nets entre le prix des terres et les revenus réels et anticipés de l'activité agricole aux États-Unis. Selon Goodwin et Ortalo-Magné, une augmentation de 1 pour cent du soutien au blé (mesuré par l'Équivalent subvention à la production de l'OCDE), conduit à une augmentation moyenne du prix de la terre de l'ordre de 0.4 pour cent dans les régions de production du blé, sur un échantillon de six pays de l'OCDE. Au Royaume-Uni, Johnson trouve qu'un accroissement de 10 pour cent du revenu brut des agriculteurs se traduit par une augmentation du prix de la terre de l'ordre de 2.5 pour cent. Harvey trouve une élasticité du prix des terres au revenu brut de l'ordre de 1 dans le court terme et de 2 dans le long terme au Royaume-Uni, et suggère que les prix des terres actuels sont accrus de près de 50 pour cent du fait du soutien agricole. Cavailhès *et al.* trouvent une relation à long terme significative du prix des terres au prix des produits agricole de l'ordre de 1.7 en France. Runge et Halbach montrent eux que la politique agricole américaine, en particulier la politique de promotion des exportations qui joue un rôle moteur dans la demande de blé, a eu un impact significatif sur la valeur des terres, et que les cycles d'expansion et de contraction de la demande extérieure de blé américain sont transmises sur le marché et le prix du foncier.

Cependant, certains observateurs n'attribuent qu'une part plus modeste des fluctuations du prix des terres aux variations du soutien, et relativisent l'effet des politiques publiques sur le prix des terres. Just et Miranowski, qui ont mené un examen très détaillé des différents déterminants du prix des terres aux États-Unis, concluent que l'effet de l'inflation, des anticipations de prix et du coût du capital sont plus importants pour expliquer le prix des terres que le soutien public. Celui-ci n'expliquerait "que" 15 à 25 pour cent de la valeur capitalisée de la terre et une part minime des variations dans le temps des prix de la terre dans leur échantillon. Certaines études empiriques trouvent des relations encore plus ambiguës entre le niveau du soutien public et le prix des terres, et concluent que l'impact des programmes de soutien sur le prix des terres est faible, par rapport aux autres effets, voire négligeable (Moss *et al.*). Dans l'ensemble, les travaux récents soulignent l'importance d'autres déterminants que le prix des produits agricoles, et laissent penser que le simple modèle de capitalisation des rentes est peu performant pour expliquer les variations du prix du foncier à court terme (Turvey *et al.* ; Cavailhès *et al.* ; Clark *et al.* ; Hallam *et al.*). Cependant, peu d'études remettent réellement en cause l'idée que dans le long terme, la rémunération du facteur terre est le principal déterminant de la valeur du foncier, comme le montrent différentes synthèses des travaux empiriques (Gertel ; Turvey *et al.*). Le rôle inflationniste des programmes de soutien à l'agriculture sur la valeur du foncier est donc peu contestable. De plus, les analyses de l'impact du soutien à l'agriculture sur la valeur du foncier s'attachent souvent à l'impact des programmes de soutien des prix des produits, mais négligent la plupart du temps certaines formes de soutien, en particulier les exonérations fiscales, et les bonifications d'intérêt, qui peuvent contribuer largement à l'augmentation du prix des terres, comme le montrent des études réalisées en France et au Canada (malgré des résultats empiriques contrastés selon les différentes provinces au Canada, voir Gunjal *et al.*).

Cette dissipation dépend en premier lieu de la structure de la propriété foncière. Si, par exemple, le soutien capitalisé dans la valeur des actifs se traduit par un plus haut niveau des fermages payés à des propriétaires urbains, une partie du soutien fait très directement l'objet d'une fuite vers une catégorie qui n'était pas originellement définie comme bénéficiaire. Si, au contraire, les politiques de soutien amènent à accroître le patrimoine des producteurs eux-mêmes, parce qu'ils sont aussi les détenteurs d'actifs, cette dissipation est moins directe, même si elle se réalise à travers les successions (voir section IV), les bénéficiaires figurant parmi les groupes originellement ciblés par la politique de soutien.

La part des terres exploitées par leurs propriétaires varie selon les pays. En Australie, en Nouvelle Zélande, ou en Irlande par exemple, presque toute la terre agricole est cultivée par les propriétaires, alors que la terre est louée dans une très large proportion dans d'autres pays de l'OCDE, notamment la Belgique, la France et les pays d'Europe centrale et orientale (jusqu'à 90 pour cent en République tchèque). Bien que la terre louée puisse appartenir à d'autres agriculteurs, elle est souvent louée à des propriétaires extérieur au secteur. Dans certains pays d'Europe de l'Est, la terre est souvent louée à des propriétaires urbains, à cause de la restitution du foncier qui a eu lieu à la fin de l'ère communiste.

#### **Encadré 2.4. Structure de la propriété foncière dans différents pays de l'OCDE**

Pays	Part de la terre en faire valoir direct (en pourcentage)
Allemagne	61
Australie	>95
Belgique	33
Canada	63
Danemark	81
Espagne	73
États-Unis	47
France	44
Grèce	78
Irlande	87
Hongrie	<15
Italie	81
Japon	87
Norvège	79
Pays-Bas	67
Pologne	84
Portugal	69
République Tchèque	<10
Royaume-Uni	61
Suède	58

*Source* : OECD (1996b), EUROSTAT et sources nationales

En ce qui concerne les quotas, là encore la situation varie selon les pays. L'exploitant possède souvent le droit à produire, mais ce n'est pas toujours le cas. Aux États-Unis, par exemple la majorité du tabac (tabac "*flue cured*") est cultivée sur des surfaces pour lesquelles un quota est loué, la plupart du temps à des propriétaires de quotas extérieurs au secteur agricole (Gardner). Les quotas sucriers sont parfois détenus par des industries de transformation, comme dans le cas de l'Union européenne, même si, en pratique, ils sont répartis entre des agriculteurs avec un lien étroit avec le foncier des exploitations qui contribue à leur cristallisation dans la valeur des terres et profite ainsi aux propriétaires de celles-ci (voir **encadré 2.5**).

Dans certains cas, la propriété des actifs immatériels, tels les quotas, ou les droits à prime, voire les droits à une ressource qui procure des revenus supplémentaires (permis d'irrigation aux États-Unis) est ambiguë. Une certaine confusion existe alors quant à savoir qui sont les bénéficiaires finaux de la capitalisation du soutien dans ces actifs, c'est-à-dire ceux qui voient leur patrimoine augmenter du fait de la politique agricole. Par exemple, avec un quota librement échangeable sans référence au foncier, le soutien accroît le patrimoine du producteur, alors qu'avec un quota lié intégralement au foncier, il accroît le patrimoine du propriétaire terrien. Dans de nombreux cas intermédiaires, la situation n'est pas claire et l'identification des bénéficiaires finaux des politiques de soutien est incertaine. C'est en particulier à cause de cette incertitude et du manque de lisibilité quant à la répartition du patrimoine capitalisé, que le soutien public ne bénéficie pas toujours aux groupes initialement ciblés. **L'encadré 2.5** illustre ces problèmes dans le cas des actifs immatériels (quotas et droits à prime) dans l'UE. Dans certains autres pays, les droits à produire sont attachés à l'exploitant, mais avec de fortes restrictions sur les possibilités de les transférer et de les réaliser (cas du riz au Japon). Là aussi, le partage de la richesse créée par le soutien au prix entre les différents agents est quelque peu ambigu.

La complexité des problèmes de réalisation et de transfert des actifs peut donner lieu à des contentieux au moment de la vente des actifs immatériels ou au moment de la transmission de l'exploitation. Par exemple, le soutien à la production laitière en présence de quota transférable seulement par le foncier, accroît d'une manière peu légitime le patrimoine du propriétaire foncier, si un locataire a créé de toute pièces un troupeau et que lui ont été accordées des références. A l'inverse, si les quotas sont transférables indépendamment du foncier, le producteur ayant pris en fermage une exploitation laitière, peut lui ôter une large part de sa valeur en vendant les droits à produire, et spolier ainsi le propriétaire foncier. Un effet de la capitalisation du soutien est d'accroître les problèmes juridiques, les difficultés administratives, et, globalement les coûts de gestion des programmes. A cela s'ajoutent des distorsions économiques créées par la capitalisation des droits à prime et des droits à produire (Gardner ; Barthélémy). Celles-ci portent en particulier sur l'incertitude quant à l'évaluation patrimoniale de l'entreprise, qui affecte à la fois les décisions économiques des producteurs, et leur crédibilité auprès des organismes financiers<sup>13</sup>.

Ces transferts de patrimoine entre les agents, les distorsions économiques qui leur sont associées et les problèmes juridiques qui en découlent (voir **encadré 2.5**), croissent avec le niveau du soutien. La création de richesses par la capitalisation de soutien public dans des actifs immatériels (quotas et droits à produire), et les transferts de ces richesses entre agents au gré de décisions juridiques, mettent en évidence le manque de cohérence de certaines formes de soutien public avec l'objectif premier de beaucoup de politiques agricoles, qui est de soutenir le revenu des producteurs.

## Encadré 2.5. La propriété des actifs agricoles immatériels dans l'Union européenne

Les actifs agricoles "immatériels" (quotas, droits à primes, etc. ) constituent dans certains pays des patrimoines d'une valeur très élevée, comme le montrent les exemples de l'**encadré 2.1**. Cependant, la propriété de ces actifs, générés par les politiques de soutien à l'agriculture, n'est pas toujours parfaitement claire, dans la mesure où la possibilité de réaliser et de transférer ces actifs fait l'objet de restrictions complexes.

Dans l'UE, la réglementation européenne prévoit l'attribution de quotas laitiers aux producteurs, mais établit un lien juridique avec le foncier. Les ventes de quotas doivent s'accompagner de transferts fonciers, et, inversement, la vente du foncier s'accompagner de transferts proportionnels de quotas laitiers<sup>14</sup>. En ce qui concerne le sucre, les quotas sont attribués aux transformateurs, mais sont en fait alloués aux producteurs avec des liens sans doute encore plus étroits avec le foncier que dans le cas du lait. Concrètement, la présence de quotas se traduit par des prix plus élevés de la terre dans le cas du lait et du sucre. A l'opposé, les droits aux primes pour les bovins sont attachés aux producteurs et non pas au foncier. Les droits à prime pour les grandes cultures sont dans une situation intermédiaire, puisque les surfaces éligibles pour des aides ne sont pas fixées au niveau individuel, mais sont cependant limitées par des surfaces maximales historiques<sup>15</sup>, ce qui crée une certaine rareté de la terre pouvant bénéficier des programmes de soutien. Les droits à prime pour l'élevage extensif sont eux-aussi dans une situation intermédiaire. En effet, ils n'appartiennent pas complètement ni aux producteurs, ni aux propriétaires fonciers puisqu'ils sont attribués à la tête de bétail, mais uniquement si les animaux sont élevés sur une surface suffisante pour justifier un certain seuil de chargement par hectare.

Les modalités de transfert, et par là même l'identité des propriétaires des actifs immatériels, varie donc selon les programmes. De plus, les règles originales régissant ces transferts ont souvent été amendées. Ainsi, depuis 1992, des aménagements aux règlements communautaires ont permis à certains pays, tels l'Allemagne et le Royaume-Uni, de réduire considérablement le lien juridique entre quota laitier et foncier (van Dijk ; Laconde *et al*). Les modalités de transfert ont été modifiées par le prélèvement par l'État d'un certain pourcentage des quantités transférées afin d'alimenter des réserves nationales et distribuer des quotas laitiers à des groupes cibles. Dans le cas du sucre, les rachats d'entreprises de transformation et la délocalisation des activités de raffinage ont également amené à des arrangements au cas par cas en ce qui concerne le transfert des droits de livraison de betteraves dont bénéficiaient localement les producteurs. Enfin, pour les droits à prime, les législations nationales ont évolué, certains pays tel le Royaume-Uni ayant même organisé des marchés des primes ovines et bovines. Il en résulte un éventail de situations en ce qui concerne les modalités de transfert et de réalisation de ces actifs, qui obscurcit l'identité réelle des propriétaires de ces actifs immatériels.

Cette ambiguïté se manifeste parfois dans les cas de cessation d'activité, de vente partielle de l'exploitation, ou encore de transfert des droits indépendamment du foncier. Les différents cas de figure font que la réalisation de l'actif peut bénéficier soit au producteur, soit au propriétaire foncier, soit aux deux en fonction des programmes, mais aussi en fonction de la jurisprudence. Malgré quelques arrêts célèbres d'instances juridiques nationales et communautaires, tels l'arrêt dit "Wachauf" qui vise à indemniser la plus-value apportée par le travail de l'exploitant plutôt qu'à indemniser le quota lui-même, cette jurisprudence n'est pas encore complètement établie (Lemonnier). De plus, elle amène souvent les producteurs et les propriétaires fonciers à se partager le bénéfice de la capitalisation du soutien selon des règles complexes<sup>16</sup>.

(voir page suivante)

(suite)

Les modifications des règles administratives peuvent elles-mêmes provoquer des transferts de patrimoine entre les agents. Ainsi, le rattachement des primes bovines et ovines au producteur, alors que ces primes compensent une baisse d'un soutien des prix auparavant en partie capitalisé dans le foncier, a semble-t-il contribué à transférer une partie du patrimoine du propriétaire foncier vers le producteur et s'est accompagné d'une baisse du prix des terres observée dans certaines régions<sup>17</sup>. Dans le cas des quotas laitiers, l'instauration d'un retour en réserve nationale d'une part très importante<sup>18</sup> des litrages initialement attachés au foncier semble aussi avoir contribué à la baisse des prix de la terre dans certaines régions laitières. Mais, dans d'autre cas, la réglementation peut favoriser des transferts de richesse vers les propriétaires fonciers. L'évolution de la jurisprudence<sup>19</sup>, peut contribuer à ces transferts de patrimoine. De ce fait, il est parfois difficile de savoir qui, en définitive, du propriétaire foncier ou du producteur, bénéficie des accroissements de patrimoine liés aux quotas et aux prix soutenus.

#### IV. La réduction du soutien et la valeur des actifs

La littérature économique contient un très grand nombre de travaux sur les déterminants de la valeur des actifs et les effets dynamiques de la capitalisation des revenus agricoles. Cependant, très peu d'études ont examiné les conséquences des variations de la valeur des actifs sur les politiques et la façon dans laquelle ceci peut affecter la réforme des politiques agricoles.

Des réductions dans le soutien agricole, en affectant les revenus comme les anticipations des producteurs, risquent de conduire à des baisses de valeur des actifs, au moins pendant une certaine période. On peut se référer à la situation qui s'est produite dans les pays qui ont mis en oeuvre les réformes les plus significatives dans le secteur agricole. Ainsi, par exemple, en *Nouvelle-Zélande*, où le gouvernement a mis fin à la plupart des programmes de soutien agricole, la baisse du soutien a provoqué une baisse des prix du foncier agricole considérable bien que, selon des données récentes sur les ventes de terres agricoles, il semble que celles-ci aient depuis recouvré leur valeur (voir **encadré 2.6**). En *Autriche*, où l'adhésion à l'Union Européenne en 1995 a entraîné une baisse significative des prix à la production (les prix du blé ont baissé de 50 pour cent entre 1994 et 1995), les prix des terres agricoles ont diminué très significativement, malgré des compensations partielles aux agriculteurs pour les baisses de prix subies. En *Suède*, si la réforme de la politique agricole mise en oeuvre entre 1989 et 1992 ne s'est pas traduite par une baisse sensible du prix des terres, c'est sans doute en raison des compensations attribuées aux producteurs, en particulier sous la forme de paiements pour la reconversion des terres (OCDE, 1995b). Par contre, l'augmentation des prix à la production de quelques produits comme le sucre, et l'instauration des paiements à l'hectare pour les grandes cultures ont, eux, contribué à une augmentation du niveau des fermages après l'adhésion à l'Union Européenne en 1995 (voir **encadré 2.1**), même si les chiffres de 1995 n'indiquent pas une hausse sensible des prix du foncier à l'achat.

*Des effets différents selon les politiques en place et la technologie.* Les conséquences d'une réduction du soutien sur la valeur des actifs dépendront du type de politique de soutien. Bien que des analyses au cas par cas soient nécessaires, il est probable que de plus grandes baisses dans le prix des actifs soient observées si les réformes impliquent, par exemple, la fin d'un régime de quotas de production ou de paiements directs à l'hectare, plutôt que la suppression de subventions à des intrants. L'effet des réformes sur le prix des actifs dépendra aussi de la perception qu'ont les producteurs quant à l'avenir. Des

politiques considérées comme permanentes auront plus d'effet sur le prix des actifs que celles qui sont considérées comme temporaires, même si l'impact sur les revenus est en fait identique.

### **Encadré 2.6. Baisse du soutien et valeur des actifs en Nouvelle-Zélande**

Entre 1960 et 1972, les prix du foncier agricole en Nouvelle-Zélande ont connu une croissance en termes réels, en raison principalement de la rentabilité de l'activité agricole et des anticipations sur les taux de rémunération futurs de tels investissements. Cette croissance s'est accélérée entre 1972 et 1983, le prix réel de la terre ayant doublé pendant cette période. En 1984, le gouvernement a annoncé la fin de la plupart des programmes de soutien agricole. En conséquence, le soutien, mesuré par l'Équivalent subvention à la production, qui représentait près de 20 pour cent de la valeur de la production au début des années quatre-vingt, a été réduit rapidement à partir de 1986 pour atteindre 3 pour cent dès 1991. Ceci a provoqué une baisse du revenu réel agricole, en particulier dans le secteur bovin et ovin. Sur une période de six ans, les prix réels du foncier agricole ont alors diminué de 58 pour cent par rapport à leur niveau de 1982. La chute de la valeur des terres agricoles consécutive à la réforme, en éliminant en six ans tous les gains de capital réalisés lors des deux décennies précédentes, a accru considérablement le ratio dettes/fonds propres des producteurs qui, en Nouvelle-Zélande, possèdent dans la plupart des cas la terre qu'ils cultivent (Johnston et Sandrey). Entre 1982 et 1988, leur endettement a augmenté de 50 pour cent, alors que la valeur de leurs actifs diminuait de 20 pour cent. La contrainte imposée sur les ménages agricoles par le poids relatif de la dette par rapport à leurs actifs propres a menacé la viabilité financière des producteurs de viande ovine et bovine fortement endettés (Fregley et Johnston). En partie dans la perspective d'éviter une extension des problèmes financiers dans le secteur rural, des compensations ont été accordées par le gouvernement sous la forme d'annulation de dettes. Par la suite, les prix de la terre ont augmenté, en partie à cause de la baisse des prix des intrants. En général, ils se situent désormais au-delà des niveaux de 1984 en termes réels. En 1995, ils étaient supérieurs de 13 pour cent à leur niveau de l'année précédente.

L'effet sur la valeur des actifs dépendra aussi de la technologie de production, c'est-à-dire des parts de facteurs et des élasticités de substitution, qui peuvent différer selon les pays. Dans certains cas, la réforme de la politique agricole peut entraîner des substitutions entre intrants se traduisant par une plus grande extensification, et les agriculteurs peuvent voir en l'accroissement des surfaces une forme d'ajustement souhaitable<sup>20</sup>. Ceci peut accroître la demande de terre et limiter les baisses de prix éventuelles. Dans d'autres cas avec des technologies différentes, les réformes peuvent se traduire par un retrait de terres de la production agricole, et causer une pression à la baisse sur le marché foncier. Les effets sur les prix seront également différents selon qu'il existe ou non des utilisations alternatives de la terre agricole, qui peuvent être substantielles dans certaines régions, et limitées dans d'autres.

*Des effets qui peuvent être positifs sur la compétitivité et l'efficacité des transferts.* Des prix élevés de la terre sont davantage le résultat que la cause de prix élevés des produits agricoles. Cependant, des fermages, ou des coûts d'usage de la terre en propriété, plus élevés contribuent à l'augmentation des coûts de production. Le soutien à certaines productions peut ainsi générer des coûts de production plus élevés pour des cultures qui entrent en compétition avec les productions soutenues pour l'utilisation de la terre, ou qui utilisent le produit de cette terre comme un intrant<sup>21</sup>. En plus de l'accroissement du coût des facteurs, les prix de la terre élevés modifient également la combinaison de ces facteurs. Ainsi, en accroissant le coût du foncier, les politiques de soutien contribuent à des distorsions dans l'allocation des ressources.

L'accroissement des coûts de production dû à la valeur plus élevée des actifs est un aspect de l'inefficacité des transferts liée au soutien agricole. Cependant, les conséquences pour la réforme des politiques agricoles ne sont pas univoques. D'un côté, les propriétaires d'actifs agricoles risquent de s'opposer à des réformes qui réduisent le soutien, et cette capitalisation dans la valeur des actifs peut avoir pour effet de freiner la réforme des politiques agricoles. D'un autre côté, la capitalisation du soutien dans la valeur des actifs fixes suggère qu'une réduction de ce soutien aurait des effets moins dramatiques sur le revenu disponible des agriculteurs que sur la valeur des patrimoines des propriétaires, ce qui peut aller dans le sens d'une meilleure acceptation des réformes par les producteurs (OCDE, 1995a). Si les réformes modifient principalement la rémunération de la terre, les effets négatifs seront subis en premier lieu par les propriétaires fonciers, et la baisse du coût du foncier compensera partiellement l'effet de la réforme sur le revenu net disponible des agriculteurs. Dans une telle perspective, l'objectif de soutien des revenus des producteurs ne serait affecté que de manière limitée. C'est en particulier le cas d'une baisse du prix des productions contingentées, lorsque les quotas sont échangeables. Une telle baisse aurait essentiellement des effets en terme de valeur du patrimoine, mais peu d'effets sur le flux de revenus (Bureau *et al*)

**Des effets macro-économiques.** Le soutien à l'agriculture, via le prix élevé des actifs, a pour conséquence une immobilisation de capital dans le secteur agricole supérieure à ce qui se produirait sans politique de soutien. Ceci se traduit par un besoin de financement accru, au détriment de l'épargne disponible pour les autres secteurs. Ceci contribue aux distorsions dans l'allocation intersectorielle des ressources. Mais surtout, ceci cause des difficultés en ce qui concerne les besoins de financement des agriculteurs eux-mêmes au moment de la transmission des exploitations agricoles. Le coût des programmes de quotas et de droits à primes est subi par les consommateurs et contribuables, mais aussi par les nouveaux arrivants dans le secteur qui paient pour les actifs immatériels ou pour la terre qui leur est liée. L'investissement dans ces actifs n'est pas toujours le résultat d'un simple arbitrage entre flux de rémunération anticipée et coût de l'argent emprunté, et il arrive que les achats de terre et d'actifs soient difficiles à éviter sous peine de mettre en péril l'ensemble de l'entreprise, du fait de l'insécurité liée au statut de fermier et des risques de morcellement de l'exploitation. De même, les achats de quotas laitiers sont parfois indispensables pour permettre d'atteindre un seuil critique de production nécessaire. Les besoins de financement des jeunes agriculteurs peuvent ainsi devoir être dirigés de façon prioritaire vers ces actifs dont le coût est accru par le soutien public à la production. Ceci s'effectue au détriment d'investissements dans d'autres formes de capital productif, voire au détriment de la consommation du ménage, l'épargne pour les acquisitions foncières pouvant absorber de très hauts niveaux du revenu brut des ménages (Bergmann).

Les transferts de capital hors du secteur agricole, à travers les fermages payés aux propriétaires urbains et à travers les compensations aux cohéritiers d'actifs agricoles, sont accrus par le soutien à l'agriculture<sup>22</sup>. Des valeurs du foncier plus basses pourraient limiter les transferts de capital du secteur vers des agents hors de ce secteur. Le poids des compensations aux parents prenant leurs retraite ou aux cohéritiers, lorsque l'exploitation agricole est transmise à une nouvelle génération, est supporté essentiellement par des jeunes agriculteurs, qui sont souvent très endettés<sup>23</sup>. Des prix du foncier plus bas faciliteraient l'entrée dans l'agriculture et amélioreraient la situation financière des jeunes agriculteurs. A cause de la disponibilité limitée du crédit pour certaines catégories de producteurs, les prix élevés de la terre contribuent à en freiner la mobilité<sup>24</sup>. Des prix plus bas faciliteraient l'ajustement structurel, en abaissant les obstacles aux entrants éventuels dans le secteur.

**Des effets sur l'environnement.** Bien qu'un examen plus approfondi soit nécessaire, une réduction de la valeur des terres, valeur accrue par le soutien agricole, pourrait avoir des effets positifs sur l'environnement, à travers l'adoption de techniques de production plus extensives. L'augmentation du prix du foncier joue en effet en faveur d'une utilisation plus intensive de la terre. Or, les travaux empiriques suggèrent que les substitutions entre la terre et les consommations intermédiaires, en particulier les

engrais, sont potentiellement fortes (Tobey et Reinert ; Hayami et Ruttan). Un coût d'usage de la terre plus bas pourrait favoriser la réduction d'un certain nombre d'externalités liées au chargement animal élevé, telle la pollution des nappes phréatiques et des cours d'eau, ou encore liées à l'utilisation abondante d'engrais et de pesticides. Un moindre prix du foncier est donc susceptible d'apporter des modifications significatives à la composition du panier d'intrants dans un sens favorable à l'environnement (OCDE, 1996d). D'autre part, aux effets statiques de substitution entre intrants, s'ajoute l'effet dynamique de la recherche et du développement. Historiquement, l'innovation a amené à privilégier des techniques de production allant dans le sens d'une substitution des consommations intermédiaires à la terre (Ruttan ; Reichelderfer). Ceci est largement dû au prix des terres accru par les politiques agricoles, qui induit une forme de progrès technique économisant davantage le facteur foncier (Tobey et Reinert ; Offut et Shoemaker).

Une baisse du soutien qui se traduirait par une moindre rémunération du foncier pourrait également avoir des effets environnementaux indirects. Les programmes d'utilisation des terres à des fins environnementales pourraient par exemple devenir plus attrayants et moins coûteux si les fermages étaient plus bas<sup>25</sup>. Ceci pourrait amener à une plus grande efficacité de ces programmes à atteindre leurs objectifs environnementaux. Les zones écologiquement sensibles sont souvent sur des terres de qualité marginale pour l'agriculture, qu'il pourrait être plus attrayant de consacrer à des programmes de conservation si le rapport entre les revenus tirés de ces programmes et les revenus tirés de l'utilisation à des fins agricoles était modifié. Cependant, l'agriculture peut également être associée à la fourniture d'avantages écologiques, par la conservation des ressources naturelles et du paysage rural ou par la pratique d'une exploitation intégrée et d'activités de foresterie. L'amélioration de l'environnement qu'entraînerait la baisse des niveaux de soutien pourrait donc être en partie annulée par une réduction de la fourniture de ces "biens d'intérêt public". En pratique, l'effet global dépendra des situations agro-écologiques spécifiques, de la façon dont le soutien est accordé et des pratiques adoptées dans la gestion de l'exploitation (OCDE, 1995c ; OCDE, 1997a).

## V. Les moyens de faciliter les réformes

L'impact des réformes de politique agricole sur la valeur des actifs peut appeler à mettre en place des mesures d'accompagnement. Une des principales justifications à de telles politiques d'accompagnement est qu'elles peuvent faciliter les réformes et en accélérer la mise en oeuvre. A ces considérations d'efficacité s'ajoutent des questions d'équité, dans la mesure où des changements brusques de politiques peuvent modifier considérablement le patrimoine de certains agents. Les politiques pour faciliter les réformes peuvent comprendre des programmes d'ajustement et, éventuellement, des compensations.

**Programmes d'ajustement.** Les programmes d'ajustement dans le cadre général des réformes de la politique agricole ont été examinés dans des documents récents (OCDE, 1994). En ce qui concerne plus particulièrement le problème des actifs immobilisés dans l'agriculture, les programmes d'accompagnement des réformes des politiques agricoles devraient favoriser la prédictabilité de l'environnement économique et la mobilité des actifs.

A cause du rôle des anticipations, les effets dynamiques de la capitalisation sont tels qu'une baisse de revenu initialement limitée peut conduire à des fortes baisses du prix des terres à moyen terme (voir section II). Lorsque le foncier agricole est utilisé pour cautionner des prêts dans un environnement où les entreprises sont fortement endettées, des réformes qui modifient ne serait-ce que d'une manière limitée la valeur des actifs *ex ante*, peuvent à terme entraîner des difficultés à l'échelon plus large de la filière, et causer ainsi des coûts sociaux disproportionnés<sup>26</sup>. De plus, l'incertitude peut aussi nuire à la



productivité des actifs immobilisés, à leur allocation entre les différentes utilisations possibles, et peut globalement accroître les coûts d'usage de ces actifs (Chavas).

Bien que les effets soient difficiles à prévoir, étant donné la dynamique complexe des prix du foncier, des politiques d'accompagnement pourraient être utilisées pour éviter la formation d'anticipations auto-réalisatrices sur les pertes de capital, et limiter les effets indésirables des réformes. D'une part, les réformes devraient être largement annoncées et les agents devraient pouvoir anticiper leurs effets. C'est en particulier le cas des réformes qui affecteraient significativement la valeur des actifs immatériels, tels les droits à prime et quotas. Les agents qui investissent dans de tels actifs devraient être informés des durées sur lesquelles ils pourront les amortir, sans quoi ils risquent de subir de brusques variations de patrimoine au moment de réformes des politiques. D'autre part, les mesures d'accompagnement pourraient avoir comme objectif spécifique de favoriser un environnement économique à la fois plus prévisible et plus stable. Ceci peut par exemple passer par des engagements de l'État auprès des organismes de financiers, la mise en place de facilités de crédit, voire des aménagements sur les dettes, et d'éventuelles compensations. La réponse américaine en matière de législation à la crise financière du secteur agricole dans les années 80 donne des exemples d'actions d'urgence mais aussi de réformes plus structurelles telles que la mise à disposition plus large de crédits, la mise en place d'un code des faillites et la protection des marchés financiers, au cas où les agriculteurs et les institutions financières seraient dans l'incapacité de remplir leurs obligations (voir **encadré 2.7**). La fiscalité sur les variations de valeur du patrimoine peut faire partie des politiques d'accompagnement des réformes. Cela pourrait, en particulier, être le cas des taxes sur les gains et les pertes en capital, qui peut donner lieu à des déductions fiscales ou à une réduction des dettes en cas de baisse de valeur du patrimoine, ou encore d'ajustement des barèmes de l'impôt successoral en cas de moins-value foncière. Cette fiscalité sur les gains et pertes en capital pourrait contribuer à des objectifs d'équité, mais aussi à limiter les effets des variations de la valeur des actifs sur les anticipations des agents. En pratique, il faut noter que les terres agricoles constituent cependant un patrimoine qui échappe fréquemment aux régimes de taxation de la plus-value (les régimes fiscaux sur le foncier sont discutés dans OCDE, 1996b).

La difficulté de reconvertir ces actifs vers d'autres emplois, en particulier du fait d'obstacles institutionnels, peut accentuer les effets de la baisse du soutien sur la valeur des actifs<sup>27</sup>. Un marché trop étroit peut également ralentir la mobilité d'actifs très spécialisés qui se déprécient fortement (cas de certains actifs comme les matériels d'occasion). Les droits de succession et de mutation élevés peuvent influencer le rythme de circulation de la terre agricole, et ralentir sa libération. Il en est de même des zonages et des restrictions à la conversion des terres agricoles pour d'autres usages, ou de nombreux obstacles institutionnels à la mobilité des terres (OCDE, 1996b). Les programmes d'ajustement devraient ainsi favoriser la mobilité des actifs afin de limiter la baisse de leur valeur dans le cas de réformes de politique agricole. Ceci passe par une révision de la fiscalité, des rigidités administratives et une plus grande circulation de l'information de manière à améliorer la fluidité du marché, selon les recommandations exprimées dans le document OCDE (1996b). Dans la mesure où des terres marginales, loin des centres urbains, pourraient voir leur prix baisser de manière beaucoup plus forte que des terres fertiles dans la périphérie urbaine à la suite d'une baisse de soutien agricole, les politiques de développement rural et d'infrastructures pourraient atténuer ces différences en favorisant le désenclavement des régions périphériques, l'activité économique, et la demande de foncier pour des usages alternatifs. Tourisme, activités de loisir, chasse, parcs naturels, résidences secondaires et de retraite peuvent ainsi contribuer à valoriser les actifs fonciers les plus touchés par la baisse du soutien agricole.

**Compensations.** Là où des réformes des politiques agricoles ont été mises en oeuvre, les gouvernements ont eu des attitudes très différentes en ce qui concerne la compensation des propriétaires d'actifs agricoles pour les pertes induites par ces réformes. L'argument que ceux qui ont investi dans les actifs agricoles l'ont fait en sachant que des réformes pourraient être mises en oeuvre, et que les

investisseurs dans d'autres secteurs de l'économie subissent parfois aussi de grandes variations dans la valeur de leur patrimoine est souvent pertinent. On peut cependant envisager des politiques de compensation dans certaines circonstances.

### **Encadré 2.7. Expériences de pays de l'OCDE en matière de compensations**

#### **Compensations aux propriétaires fonciers au Canada**

En 1995, le gouvernement a annoncé que la subvention au transport des céréales sous la Loi sur le transport du grain de l'Ouest (LTGO) serait éliminée, et que les coûts de transport facturés aux agriculteurs augmenteraient. Cette subvention était estimée accroître le revenu annuel de 15 à 30 dollars canadiens par acre, en couvrant environ les deux tiers des coûts de transport. La réforme prévoyait un "paiement *ex gratia* de 1.6 milliard de dollars canadiens aux propriétaires de terres agricoles dans les Prairies, en reconnaissance de l'impact sur la valeur des terres qui pourrait résulter de la fin du programme, ancien, de subvention des coûts de transport" (Agriculture et agro-alimentaire Canada). Les paiements étant considérés, d'un point de vue fiscal, comme du capital plutôt que comme un revenu, leur valeur effective avoisinait 2.2 milliards de dollars canadiens. En comparaison des pertes qui étaient anticipées pour les propriétaires fonciers, cette compensation semblait faible<sup>28</sup>. Cependant, selon les premières estimations, les prix de la terre ont augmenté après la fin du programme, de l'ordre de 10 pour cent sur l'année 1995. Cette augmentation est la conséquence des prix des céréales plus élevés, mais aussi d'une réaction des producteurs aux réformes par une volonté d'accroissement de leurs exploitations (*Agriweek*, 15 avril 1996). Ainsi, les paiements directs, qui semblaient relativement faibles *a priori*, se sont traduits par une surcompensation de la baisse à court terme de la valeur des terres. Il est clair qu'une hausse de la valeur des terres sur une année ne veut pas dire que l'élimination de la subvention n'aura pas d'effet négatif sur la valeur des terres dans le long terme. En outre, éliminer une subvention annuelle régulière pour la remplacer par un versement constant, à peu près équivalent à deux années seulement de montant budgétaire entraînera à long terme des bénéfices substantiels pour les contribuables, quelle que soit la surcompensation éventuelle des producteurs. Cependant, l'exemple canadien montre combien il est difficile d'ajuster les compensations à la variation réelle de la valeur des actifs.

La décision du gouvernement d'octroyer un budget substantiel afin de faciliter l'ajustement en plus des compensations directes aux propriétaires fonciers est aussi significative. Les mesures de transition supplémentaires ont compris un Fonds d'ajustement de 300 millions de dollars canadiens pour une période de six ans afin de répondre aux besoins spécifiques de ceux qui subissent une hausse de leurs coûts plus importante que le reste du secteur. Ce budget est aussi destiné à financer des nouvelles garanties de crédit à l'exportation de céréales et d'autres produits alimentaires vers des acheteurs étrangers jusqu'à un montant de un milliard de dollars canadiens.

(voir page suivante)

(suite)

## Compensations aux États-Unis

Aux États-Unis, les politiques de compensation pour des réformes de la politique agricole n'ont pas été explicitement dirigées vers les détenteurs d'actifs. Cependant, des programmes d'ajustement ont été mis en œuvre pour limiter les conséquences négatives de politiques macro-économiques sur les actifs agricoles. Du fait d'une politique monétaire très restrictive au début des années 80, qui maintenait le dollar à des niveaux très hauts et a entraîné une baisse des exportations de céréales, les prix des grandes cultures et la rentabilité des terres agricoles ont diminué aux États-Unis, alors que les agriculteurs et leurs propriétaires avaient anticipé une augmentation -- et non une réduction -- des exportations agricoles, du prix des produits de base et des revenus (Peoples *et al.*). Une hausse considérable des taux d'intérêt réels (de 1.5 à 5.3 pour cent entre 1981 et 1982), combinée à des anticipations d'une inflation à la baisse, ont précipité la chute des prix du foncier (Just et Miranowski). Le prix moyen des terres agricoles aux États-Unis a diminué de 43 pour cent entre 1981 et 1986 en termes réels, et la chute a été encore plus importante dans le Midwest. Dans l'Iowa par exemple, les prix du foncier se sont réduits de presque 60 pour cent entre 1982 et 1987. De nombreux agriculteurs -- et leurs propriétaires -- ont été confrontés à des problèmes de liquidités et de trésorerie ce qui a entraîné la faillite de leur exploitation. Les troubles financiers se sont étendus aux intermédiaires financiers impliqués de façon significative dans les prêts aux exploitations, y compris des banques commerciales et d'importantes compagnies d'assurance. En 1989, la dette agricole totalisait environ 136 milliards de dollars des États-Unis dont 26 pour cent pour le *Farm Credit System*, un réseau coopératif de 37 banques appartenant aux exploitants, et 15 pour cent pour la *Farmers Home Administration*, l'agence de prêts du ministère de l'Agriculture. La baisse de la valeur des actifs a entraîné une vaste crise de l'endettement agricole dont de nombreux aspects ont été décrits par Harl, et qui s'est soldée par quelque 250 000 faillites financières d'exploitations agricoles et de quelque 300 banques agricoles (Peoples *et al.*).

Il s'est révélé nécessaire, pour le gouvernement, d'intervenir pour aider les agriculteurs et les organismes de prêts. Trois propositions de loi sur le crédit ont été préparées entre 1984 et 1987. La loi sur le crédit agricole d'urgence (*Emergency Agricultural Credit Act*) de 1984 a permis d'augmenter le nombre des agriculteurs bénéficiaires en instituant pour la *Farmers' Home Administration* des normes d'accès au crédit plus clémentes, en leur accordant des prêts plus importants et en créant de nouvelles dispositions pour le code de faillite. La loi "*Food Security Act*" de 1985 comprenait certaines dispositions élargissant les options de réduction des intérêts et mettant en place un programme d'aide au crédit pour les agriculteurs dont les banques avaient fait faillite. La Loi sur le crédit agricole de 1987 comprenait un programme d'aide au capital qui aidait les organismes financiers en difficulté à se rétablir. Les mesures consistaient principalement en la réorganisation et le renforcement des organismes de crédit, en mobilisant leurs ressources existantes plutôt qu'en couvrant leurs pertes<sup>29</sup>. L'intervention du gouvernement fédéral s'est révélée nécessaire pour obtenir un flux de crédit agricole adéquat, permettant de gérer la réduction de quelque 20 milliards de dollars des États-Unis de dettes agricoles insolvables. Il s'est plus précisément agi d'une autorisation du Congrès de verser 4 milliards de dollars des États-Unis d'aide aux organismes de crédit en 1987. Cependant, seulement un tiers de ce montant a été réellement utilisé et les crédits ont été par la suite totalement remboursés au gouvernement fédéral.

(voir page suivante)

(suite)

Bien que les contribuables n'aient pas financé les pertes des banques en difficulté, des sommes d'argent public ont été versées aux agriculteurs pour les aider. Le rétablissement financier qui s'est opéré dans le secteur à la fin des années 80 a été permis par la réduction du risque lié aux taux d'intérêt dont le gouvernement s'est assuré, par l'amélioration de la gestion des crédits, mais également par plusieurs années de revenus agricoles records. Ces derniers ont été principalement la conséquence des programmes publics agricoles. La Loi agricole de 1985 comprenait de nombreuses dispositions qui peuvent être considérées comme un moyen d'aider les agriculteurs en difficulté et de régler la crise de l'endettement agricole (Peoples *et al.*). Les paiements directs, les prêts de la *Commodity Credit Corporation*, les paiements de conservation et les paiements en nature (programme *Payment in Kind*) ont tous atteint des niveaux records. Le *Conservation Reserve Program* a été conçu de manière à fournir des flux de revenu immédiats aux agriculteurs ayant besoin de trésorerie. Les paiements directs ont atteint un maximum inégalé de 17 milliards de dollars des États-Unis en 1987, contribuant ainsi à la restauration du revenu agricole et à la réduction du nombre de prêts défectueux. Durant la période qui a suivi la crise, les paiements directs ont apporté environ 50 milliards de dollars des États-Unis de trésorerie au-delà des paiements habituellement versés (de 1 à 4 milliards de dollars des États-Unis) lorsque l'économie des grandes cultures était en bonne santé dans les années 70 (Peoples *et al.*). De telles dépenses budgétaires destinées à aider les producteurs en difficulté peuvent être considérées comme une réponse au stress financier causé par la baisse de la valeur des actifs.

### **Compensations en Nouvelle-Zélande**

La Nouvelle-Zélande a choisi une approche rapide dans sa politique de libéralisation de l'agriculture, et une baisse de la valeur des terres a entraîné une réduction de la valeur des actifs par rapport au montant des dettes des agriculteurs (voir **encadré 2.6**). Des mesures pour alléger les dettes ont été mises en oeuvre, en particulier pour faciliter la transition dans la filière viande. Des réductions des dettes et des bonifications d'intérêt ont été mises en place, pour un montant approchant 1 million de dollars néo-zélandais en 1987 (Tyler et Lattimore). Ceci a permis d'effacer une partie de la dette des agriculteurs et de les aider à rester en activité sur des bases financières plus saines. De plus, une indemnisation de 20 000 dollars néo-zélandais a été offerte à ceux qui quittaient le secteur afin de leur permettre de se reconverter sans devoir rembourser des emprunts sur leurs actifs agricoles, la vente de ceux-ci ne permettant pas de couvrir l'ensemble du capital encore dû.

### **Compensation en Suède**

La Suède a mis en oeuvre une réforme radicale de son agriculture à la fin des années 1980, dans le sens d'une dérégulation et d'une plus grande orientation par le marché (OCDE, 1995b). Dans le secteur laitier, ceci s'est traduit par l'abolition des quotas en 1989 et une baisse de 4 pour cent de la production laitière entre 1989 et 1993. Des compensations, sous la forme d'un paiement une fois pour toute de 600 millions de couronnes, ont été attribuées aux producteurs laitiers en 1990, et des programmes de reconversion vers d'autres production et de cessation d'activité ont été mis en place. Cependant, l'abolition

(voir page suivante)

(suite)

des quotas laitiers n'a donné lieu à aucune compensation spécifique. L'une des raisons de l'adaptation relativement aisée de la filière est que le secteur avait été largement déréglementé et libéralisé, et que les producteurs avaient anticipé les évolutions à venir (Aström). De plus, les quotas n'étaient pas transférables, ce qui a évité l'opposition des agriculteurs ayant acheté récemment des quotas. La capitalisation dans le foncier était, elle, relativement récente (les quotas ont été mis en oeuvre en 1985). De plus, le gouvernement avait annoncé que le programme de quotas était temporaire, lors de sa mise en place, même s'il existait quelques incertitudes sur sa suppression.

Sur le terrain de l'équité, les agents ayant acheté certains facteurs de production à un prix très élevé peuvent arguer, dans certains cas, qu'il était raisonnable de penser que les politiques existantes se poursuivraient. Si des changements importants sont mis en place sur une période très courte, les propriétaires d'actifs pourraient prétendre à des compensations. Le degré dans lequel de telles revendications devraient être prises en considération dépend du type de politique mis en place et de l'aspect brusque ou non des réformes. Par exemple, des compensations pour une suppression rapide et inattendue des programmes de limitation de la production, suppression qui aurait pour effet de réduire fortement la valeur du patrimoine des agriculteurs ayant récemment acheté des droits à produire, pourrait être plus justifiées que des compensations pour une réduction progressive et planifiée du soutien au prix de marché, qui autoriserait des ajustements graduels. Les compensations peuvent également sembler plus justifiables lorsque les propriétaires des actifs sont les agents que les politiques agricoles étaient censées soutenir, que lorsque ce sont des propriétaires terriens ou de quotas extérieurs au secteur<sup>30</sup>.

Sur le terrain de l'efficacité, certaines formes de compensations pourraient contribuer à éviter des réactions en chaîne dans la filière, en limitant les risques de non solvabilité de certains agents, ou en influant sur les anticipations de leurs créanciers. Par exemple, des compensations ciblées, comme l'annulation de certaines dettes accordées en Nouvelle-Zélande (voir **encadré 2.7**), ont certes été motivées par le souci de rendre financièrement solvables les entreprises endettées ayant souffert d'une baisse de leurs patrimoine, mais sans doute aussi par le souci de limiter les anticipations des institutions de crédit quant à l'ampleur des créances non récupérables (Johnston et Sandrey ; Sandrey et Scobie). Une autre raison importante pour envisager des compensations est que les propriétaires d'actifs, dont le patrimoine pourrait être réduit significativement par la suppression de certains programmes agricoles, risquent de s'opposer et ralentir de telles réformes, alors même qu'elles amélioreraient le bien-être de la collectivité. Des compensations pourraient améliorer l'efficacité et la portée des réformes, si elles rendaient politiquement acceptables des changements rapides et conséquents, qui autrement prendraient de nombreuses années. Il faudrait cependant prendre en compte les perturbations économiques et sociales plus générales qui pourraient résulter de changements soudains. Des travaux menés antérieurement (OCDE, 1994) suggèrent que dans de nombreux cas des réformes "big bang", accompagnées de compensations peuvent être préférables aux réformes moins rapides et plus graduelles.

Pour ce qui est de la compensation, il peut être justifié de traiter différemment les actifs physiques comme la terre et les actifs immatériels comme les quotas. Des réductions du niveau de soutien pourraient exercer une pression à la baisse sur la valeur des terres agricoles mais cet impact peut être difficile à isoler des autres influences. En outre, il peut être très variable d'un propriétaire à l'autre et de court terme par essence. Dans ce cas, des mesures qui favorisent la mobilité des actifs physiques pourraient être plus efficaces qu'une compensation. Lorsque les pouvoirs publics ont institué un système

de contrôle de l'offre et que la valeur des droits à produire ou quotas associés augmente fortement avec le temps, une compensation peut être plus appropriée, tout du moins pour les producteurs n'ayant pas reçu gratuitement de quota à l'origine. Si, par exemple, les contrôles de la production sont supprimés et que la valeur des quotas se réduit à zéro, les producteurs ayant été obligés d'acheter des quotas pour commencer la production ou l'augmenter pourraient de façon légitime réclamer une certaine forme de compensation et l'estimation de la perte pourrait être plus transparente.

En plus du bien fondé éventuel de compensations, se pose la question de comment de telles compensations pourraient être octroyées et à qui, ainsi que de la façon dans laquelle leur montant serait calculé. De ce point de vue, les pays de l'OCDE ont eu des politiques très différentes. Certains pays, partant du principe que les propriétaires d'actifs qui ont investi dans le secteur agricole l'ont fait en connaissant le risque de réformes des politiques, plaident pour que les compensations soient limitées à des cas très précis où une réforme très brusque toucherait des agents ne pouvant bénéficier des filets de sécurité généraux en place dans l'économie (MAAF). D'autres pays ont par contre mis en oeuvre d'importants programmes de compensations qui touchent plus souvent les producteurs que les propriétaires des actifs proprement dits, et qui passent en général par des paiements directs ou encore des annulations d'une partie des dettes des agriculteurs (voir **encadré 2.7**). Le Canada est un cas relativement rare où des politiques de compensation ont visé directement à dédommager les propriétaires fonciers, c'est à dire les véritables détenteurs des actifs.

L'exemple canadien illustre la difficulté de mettre en place des politiques de compensation en rapport avec les dommages effectivement subis, en particulier à cause de la difficulté d'anticiper les variations de prix et de patrimoine. Cet exemple n'est pas unique, certains paiements compensatoires en Suède ou dans l'Union européenne sont traduits *ex post* par des transferts au-delà des pertes subies, sans que cela ait été intentionnel<sup>31</sup>. Des surcompensations peuvent avoir comme effet, un coût budgétaire excessif, mais aussi de ralentir les ajustements structurels. D'autre part, des compensations, si elles sont octroyées selon des formes inappropriées, peuvent générer des distorsions économiques importantes<sup>32</sup>. Quelques principes généraux sur les modalités des procédures de compensation concernant la valeur des actifs agricoles peuvent être énoncés ainsi :

- Le risque de subir des pertes sur un patrimoine est inhérent à toute l'activité économique. Les compensations peuvent éventuellement être justifiées pour des producteurs dont la vulnérabilité économique et la capacité d'investir ont souffert d'une réforme brusque et non anticipée, pour des raisons à la fois d'équité et de bon fonctionnement de la filière, mais elles sont plus difficilement justifiables pour des investisseurs extérieurs au secteur qui subiraient des pertes de capital.
- Les compensations ne doivent pas nécessairement couvrir intégralement les pertes subies, les bénéfices capitalisés des programmes passés étant parfois répartis de manière très inéquitable, et peu en rapport avec les objectifs des politiques agricoles<sup>33</sup>. Les compensations pour la perte de valeur des actifs agricoles devraient favoriser les réformes et améliorer l'acceptabilité politique de celles-ci, mais ne requièrent pas nécessairement de favoriser plus au-delà des groupes sociaux qui ont bénéficié de manière non intentionnelle de la dissipation du soutien à l'agriculteur.
- Comme l'ensemble des transferts publics, des compensations qui viseraient à dédommager des pertes subies sur les actifs agricoles ne doivent pas être liées au volume de production actuelle ou future ni au niveau d'intrants spécifiques. Elles doivent être transparentes, et prendre de préférence la forme de paiements directs à une population clairement définie, sur une durée spécifiée, afin de réduire l'incertitude des agents vis-à-vis de leur environnement

économique. Diverses expériences (voir **encadré 2.7**) montrent le danger de fixer à l'avance des compensations, alors que les pertes de patrimoine *ex post* sont difficiles à apprécier. Il ne faut pas ignorer les réactions des marchés, qui, à terme, compensent au moins partiellement les pertes subies par les détenteurs d'actifs. Les gains de bien-être collectifs liés à la réforme des politiques agricoles se traduisent souvent par une rémunération accrue des facteurs de productions, et l'exemple de la Nouvelle-Zélande montrent que les gains d'efficacité issus de la réforme ont entraîné une remontée des prix des terres (voir **encadré 2.6**).

- Les paiements devraient être de préférence versés en une seule fois afin de favoriser des adaptations rapides et permettre éventuellement des réorientations drastiques dans l'usage des ressources. Cependant, la volonté d'étaler les coûts budgétaires et de pouvoir moduler les compensations *a posteriori* peut amener à favoriser les paiements transitoires et dégressifs. Ceux-ci devraient être conçus de manière à accroître la mobilité et l'adaptation des facteurs de production agricole.
- Sur le plan de l'instrumentation, les compensations sous la forme d'annulation de dettes méritent une attention particulière. Elles peuvent contribuer à limiter les effets indésirables des réformes sur la filière, tout en ciblant une population qui peut avoir particulièrement souffert des réformes. Elles peuvent cependant se traduire par un simple sursis à court terme pour des agriculteurs et des ressources employées inefficacement si elles ne s'accompagnent pas d'une politique d'ajustement structurel adaptée. L'utilisation de la fiscalité, et en particulier la taxation des plus-values patrimoniales, qui peut éventuellement prendre la formes de déductions fiscales dans le cas de moins-values, mérite également d'être examinée.
- Plutôt qu'à des mesures de compensation destinées à rendre politiquement acceptables des réformes, on peut s'intéresser à des politiques d'érosion progressif des intérêts acquis. C'est en particulier le cas des actifs liés directement au niveau de soutien. La réduction partielle, ou le maintien en monnaie courante des soutiens aux prix des productions contingentées, par exemple, amènerait à terme une baisse programmée de la valeur des quotas, qui faciliterait leur démantèlement<sup>34</sup>.

## VI. Résumé et recommandations en matière d'action des pouvoirs publics

De nombreux pays Membres, qui envisagent des réformes des politiques agricoles entraînant une réduction des niveaux de soutien et une évolution du soutiens des prix du marché vers des paiements directs, trouvent difficile de mettre en place de telles mesures à cause de leurs incidences négatives potentielles sur la valeur des actifs agricoles. Ce document examine un certain nombre de questions relatives à la valeur des actifs agricoles et au soutien à l'agriculture comme la capitalisation du soutien, la distribution des bénéfices, l'impact d'une réduction du soutien sur la valeur des actifs et les actions adéquates des pouvoirs publics.

La littérature économique comme l'observation empirique suggèrent que le soutien à l'agriculture se capitalise dans la valeur des actifs. Même si la valeur du foncier évolue sous l'effet de nombreux autres facteurs et n'épouse pas nécessairement les variations de court terme des revenus de l'activité agricole, les politiques tels le soutien des prix, les paiements directs à l'hectare et les bonifications d'intérêt ont un effet inflationniste sur le prix des terres. Lorsque le soutien est lié à un contingentement de la production, ou porte sur une quantité restreinte de facteur, sont créés des actifs immatériels, tels des droits de production, des droits à primes, ou des droits d'accès à une ressource. S'ils sont transférables sur un marché, de tels actifs peuvent représenter un capital immobilisé considérable, en

fonction du niveau de soutien. Lorsque ces actifs ne sont pas transférables sans le foncier, ils accroissent artificiellement la valeur des terres. Devant les difficultés de réaliser certains actifs immatériels, il est parfois difficile de savoir qui, du propriétaire foncier ou du producteur, bénéficie de l'accroissement du patrimoine. Ceci introduit des complexités juridiques et des réglementations coûteuses en terme d'efficacité des marchés.

Le soutien à l'agriculture, au lieu de bénéficier aux producteurs, accroît le patrimoine des détenteurs de ces actifs, qui ne sont pas nécessairement les bénéficiaires visés par les politiques agricoles. Même lorsque ces détenteurs sont eux-mêmes les producteurs, les objectifs de soutien des revenus des politiques agricoles ne sont pas atteints à cause de la capitalisation du soutien. D'une part, car les transferts de patrimoine ainsi créés entre générations se traduisent par des transferts de richesse hors du secteur agricole. D'autre part, car les producteurs de la deuxième génération se trouvent dans l'obligation de financer ces actifs dont la valeur capitalisée reflète le flux de soutien à venir, et se retrouvent donc privés des bénéfices de la politique agricole.

Bien qu'un grand nombre d'études aient mis en évidence la capitalisation du soutien agricole, il en existe relativement peu qui aient examiné les conséquences sur la valeur des actifs d'une réduction du soutien agricole. Les expériences d'un certain nombre de pays de l'OCDE en matière de réforme des politiques agricoles indiquent qu'il est probable que la valeur des actifs agricoles se réduise rapidement et significativement en cas de réduction non négligeable du soutien. Cependant, l'incidence globale sur la valeur des actifs dépend de nombreux facteurs comme le niveau de soutien, le type d'instrument utilisé (la mesure dans laquelle le soutien est lié aux actifs agricoles), les technologies de production (part des facteurs, élasticité de substitution), la situation des marchés (prix des produits de base, demande de terres agricoles) et la mise à disposition de programmes d'ajustement (paiements de compensation, annulation de dettes). Dans certains cas, des réformes substantielles de la politique ont été introduites sans que la baisse de la valeur des actifs ne soit perceptible (Suède, Canada) et dans certains autres, les diminutions initiales ont été partiellement compensées par la suite (Nouvelle-Zélande).

Il existe des effets positifs associés à la baisse de la valeur des actifs résultant de la réduction des niveaux de soutien. Des actifs de valeur plus élevée ont souvent des effets négatifs sur la compétitivité des produits et la viabilité financière des producteurs, en particulier les jeunes agriculteurs. Il peut également y avoir des avantages pour l'environnement à des niveaux de prix du foncier agricole plus bas dans la mesure où cela peut affecter la combinaison des facteurs et donc modifier la tendance vers l'intensification de l'agriculture qui accompagne le progrès technologique et rend les programmes d'utilisation des terres à des fins environnementales plus intéressants.

La capitalisation du soutien dans la valeur des actifs a de nombreux effets pervers qui élèvent le niveau du soutien. Les décideurs publics devraient s'attacher à réformer les modes d'intervention de l'État de manière à limiter la capitalisation du soutien public dans le foncier et les droits à produire. Ceci passe par un soutien moins assis sur la production et le capital -- terre et cheptel -- mais davantage sur le facteur travail. Des formes de soutien plus découplées de la terre et du capital réduirait la dissipation du soutien public à l'agriculture dans la valeur des actifs. Ceci s'applique également au soutien dont les objectifs sont plus ciblés, vers la protection de l'environnement par exemple. De manière générale, réduire le niveau de soutien et éventuellement limiter le soutien par unité de main-d'oeuvre devrait aider à réduire la capitalisation dans la valeur des actifs.

A partir du moment où le soutien à l'agriculture a été capitalisé dans la valeur des actifs, il devient difficile pour les gouvernements de le supprimer ou de le réduire. En créant un patrimoine (cas des quotas), ou en accroissant sa valeur (cas du foncier), la capitalisation du soutien agricole dans la valeur des actifs accroît le poids des intérêts acquis, qui sont autant d'obstacles aux réformes. Dans de tels



cas, l'expérience montre que des compensations doivent parfois être mises en place pour faciliter des réformes. Ceci peut générer des coûts budgétaires élevés et amener à transférer des richesses à des agents qui n'ont profité que de manière non intentionnelle du soutien à l'agriculture, tels les propriétaires rentiers. De plus, il est très difficile d'apprécier les conséquences qu'auront à terme les réformes sur la valeur des actifs, et par conséquent de fixer des compensations à un niveau équitable.

La décision de fournir une compensation devrait se fonder sur des considérations d'équité envers les détenteurs d'actifs (anticipations raisonnables, étendue des pertes en capital, rapidité des réformes) et d'efficacité (santé financière du secteur, faciliter le processus de réforme). Il faut également être prudent en matière de compensation dans la détermination des bénéficiaires des paiements, du montant de ces derniers (compensation totale ou partielle), de leur forme et de la période de versement. Les mesures de compensation aidant à faciliter l'ajustement devraient être préférées à celles qui ne font qu'annuler les pertes de revenu à court terme (annulation des dettes en Nouvelle-Zélande, fonds d'ajustement de la loi sur le transport du grain de l'Ouest au Canada) parce qu'il est plus facile de cibler de telles formes d'aide vers ceux qui sont le plus touchés tout en stimulant le changement structurel désiré.

Les effets du soutien à l'agriculture sur la valeur des actifs immobilisés dans le secteur, et l'impact potentiel de la réforme des politiques agricoles sur la valeur de ces actifs soulèvent des questions plus générales qui n'ont pas été traitées ici. C'est en particulier le cas du rôle de la fiscalité. D'une part, les exemptions fiscales sont un élément souvent négligé du soutien à l'agriculture ; l'impact de la fiscalité sur l'attrait de capitaux dans le secteur et sur la valeur du foncier est important, et mérite des analyses plus poussées. D'autre part, les conséquences économiques des différentes formes de soutien à l'agriculture sur la valeur des actifs nécessiteraient un examen plus détaillé, à la lumière de la théorie micro-économique, en fonction des différentes structures de la technologie. Enfin, les exemples de **l'encadré 2.7** soulèvent des questions sur le rôle des politiques de compensation comme un outil de réforme qui dépassent largement le cadre de ce travail, et posent des questions de rationalité des transferts au sein de la société, de dotation initiale, d'équité et de justice sociale.

## BIBLIOGRAPHIE

- AGRICULTURE ET AGRO-ALIMENTAIRE CANADA (1995), Western Grain Transportation Reform. Proposed distribution of the WGTA benefit, Internet. [http://aceis.agr.ca/budget\\_distre.html](http://aceis.agr.ca/budget_distre.html) or [distrf.html](http://distrf.html).
- ALSTON, J.M. (1986), "An Analysis of Growth of U.S. Farmland Prices, 1963-1982", *American Journal of Agricultural Economics*, février, pp. 1-9.
- ASTROM, S. (1995), "A Possible Improvement of CAP", Ministry of Foreign Affairs, Stockholm.
- BABCOCK, B. et FOSTER, W. (1992), "Economic Rents under Supply Control and Marketable Quotas", *American Journal of Agricultural Economics* 74, pp. 630-37.
- BARTHÉLÉMY, D. (1996), "L'évaluation de l'entreprise agricole face aux droits à produire", *Regards sur le foncier*, mars 1996, pp. 19-21.
- BAZIN G., CARLES, R. et KROLL, J.C. (1995), "Les stratégies d'adaptation à la réforme de la PAC", *Études économiques*, n° 20, INRA-ESR, Grignon.
- BERGMANN, D. (1978), Politique agricole, Institut national de la recherche agronomique, Paris.
- BLANCHET, J., LORVELLEC, L. et RAPHAËL, P. (1996), *Le droit à produire en agriculture*, Éditions La France agricole, Paris.
- BOSSERT, W. (1995), "The Kaldor Compensation Test and Rational Choice", *Journal of Public Economics*, 59, pp. 265-276.
- BOUSSARD, J.M. (1996), "When Risk Generates Chaos", *Journal of Economic Behaviour and Organization*, 29, pp. 433-446.
- BUREAU, J.C., GUYOMARD, H., MORIN, L. et REQUILLART, V. (1997), "Quota Mobility in the European Sugar Regime", Forthcoming, *European Review of Agricultural Economics*.
- BURT, O.R. (1986), "Econometric Modeling of the Capitalisation Formula for Farmland Prices", *American Journal of Agricultural Economics*, février, pp. 11-26.
- BURTON, M.P. (1989), "Changes in the Regional Distribution of Milk Production". in A. Burrell (ed), *Milk Quotas in the European Community*, CAB International, Wallingford.
- CAVAILHÈS, J., RICHARD, A. et TAVERDET, N. (1996), "Des rentes classiques aux options de rente. Une analyse de l'évolution du prix des terres en France", *Revue économique*, juin, pp. 963-981.
- CHAVAS, J.P. (1993), "The Ricardian Rent and the Allocation of Land under Uncertainty", *European Review of Agricultural Economics*, 20, pp. 451-69.
- CHAVAS, J.P. et SHUMWAY, C.R. (1982), "A Pooled Times Series Cross Section Analysis of Land Prices", *Western Journal of Agricultural Economics*, 7, juillet, pp. 21-41.
- CLARK, J.S., FULTON, M. et SCOTT, J.T. (1987), "The Inconsistency of Land Values, Land Rents and Capitalisation Formulas", *American Journal of Agricultural Economics*, février, pp. 147-155.
- CLARK, J.S., KLEIN, K.K. et THOMSON, S.J. (1993), "Are Subsidies Capitalised into Land Values? Some Time Series Evidence from Saskatchewan", *Canadian Journal of Agricultural Economics*, 41, pp. 155-68.
- DE GORTER, H. et FISHER, E.O. (1993), "The Dynamic Effects of Agricultural Subsidies in the United States", *Journal of Agricultural and Resource Economics*, 18, 2, pp. 147-159.
- DUFFY, P.A., TAYLOR, C.R., CAIN, D.L. et YOUNG, G.J. (1994), "The Economic Value of Farm Program Base", *Land Economics*, août, pp. 318-29.

- FALK, B. (1991), "Formally Testing the Present Value Model of Farmland Prices", *American Journal of Agricultural Economics*, 73, pp. 1-10.
- FEATHERSTONE, A.M. et BAKER, T.G. (1987), "An Examination of Farm Sector Real Asset Dynamics: 1910-85", *American Journal of Agricultural Economics*, août, pp. 532-545.
- FELDSTEIN, M. (1980), "Inflation, Portfolio Choice, and the Price of Land in Corporate Stock", *American Journal of Agricultural Economics*, 62, pp. 910-16.
- FLEURBAEY, M. (1996), *Théories économiques de la justice*, Economica, Paris.
- FLOYD, J.E. (1965), "The Effects of Farm Price Support on the Returns to Land and Labour in Agriculture", *Journal of Political Economy*, 73, pp. 148-158.
- FRENGLEY, G.A.G. et JOHNSTON, W.E. (1992), "Financial Stress and Consumption Expectations Among Farm Households: New Zealand's Economic Experience with Economic Liberalisation", *Journal of Agricultural Economics*, 43, 1, janvier, pp. 14-27.
- FURTAN, W.H. (1995), *Managing with Increased Rail Freight Rates, Saskatchewan Agriculture*.
- GARDNER, B.L. (1987), *The Economics of Agricultural Policies*, New-York, McMillan.
- GERTEL, K. (1992), "Farmland Prices and the Real Interest Rate on Farm Loans", *Journal of Agricultural Economics Research*, 42, 1, pp. 8-15.
- GOODWIN, B.K. et ORTALO-MAGNÉ, F. (1992), "The Capitalization of Wheat Subsidies into Agricultural Land Values", *Canadian Journal of Agricultural Economics*, 40, pp. 37-45.
- GRISE, V.N. (1995), "Tobacco. Background dfr 1995 Farm Legislation", Agricultural Economic Report 709, US Department of Agriculture, Economic Research Service, Washington D.C.
- GUNJAL, K., WILLIAMS, S. et ROMAIN, R. (1996), "Agricultural Credit Subsidies and Farmland Values in Canada", *Canadian Journal of Agricultural Economics*, 44, pp. 39-51.
- GUYOMARD, H. et MAHÉ, L.P. (1995), "La nouvelle instrumentation de la politique agricole commune", *Économie et prévision*, 117-118, pp. 15-29.
- GUYOMARD, H., DELACHE, X., IRZ, et MAHÉ, L.P. (1996), "A Microeconomic Analysis of Milk Quota Transfer: Application to French Producers", *Journal of Agricultural Economics*, 47, 2, pp. 206-223.
- HALLAM, D., MACHADO, F. et RAPSOMANIKIS, G. (1992), "Co-integration Analysis and the Determinants of Land Prices", *Journal of Agricultural Economics*, 43, 1, janvier, pp. 28-37.
- HARL, N.E. (1990), *The Farm Debt Crisis of the 1980s*, Iowa State University Press, Ames.
- HARVEY, D. (1989), "The Economics of the Farmland market", in P.J. Dawson ed, *The Agricultural Land Market*, University of Newcastle upon Tyne.
- HAYAMIY. et RUTTAN, V. (1985), *Agricultural Development: an International Perspective*, John Hopkins University Press, Baltimore.
- HENDRICK, J.L. (1963), "Effects of the Price Support Program for Peanuts on the Sale Value of Farms", *Journal of Farm Economics*, 44, décembre, pp. 1749-53.
- JOHNSON, C. (1990), "Farmland as a Business Asset", *Journal of Agricultural Economics*, 41, pp. 135-48.
- JOHNSTON, W.E. et FRENGLEY, G.A.G. (1994), "Economic Adjustments and Changes in Financial Viability of the Farming Sector: the New Zealand Experience", *American Journal of Agricultural Economics* 76, 5, décembre, pp. 1085-92.
- JOHNSTON, W. et SANDREY, R. (1990), "Land Markets and Rural Debt", in *Farming Without Subsidies, New Zealand's Recent Experience*, R. Sandrey et R. Reynolds, eds. Ministry of Agriculture and Fisheries, Wellington, pp. 183-209.
- KALDOR, N. (1939), "Welfare Propositions of Economics and Intertemporal Comparisons of Utility", *Economic Journal* 49, pp. 5498-52.
- LACONDE, C., MORCHOINE, C. et ESPINASSE, S. (1995), "Quotas laitiers et gestion de la transmission", *Chambres d'agriculture*, supplément au n°830, décembre.

- LEATHERS, H.D. (1992), "The Market for Land and the Impact of Farm Programs on Farm Numbers", *American Journal of Agricultural Economics*, mai, pp. 292-298.
- LEMONNIER, E. (1994), "Dix ans de quotas laitiers", *Revue de droit rural*, 226, octobre, pp. 393-406.
- LEVESQUE, R., KERISIT, R. et OGER, X. (1994), "La valeur foncière des quotas laitiers", *Études foncières* n°62, mars, pp. 30-35.
- LLOYD, T.A., RAYNER, A.J. et ORME, C.D. (1991), "Present Value Models of Land Prices in England and Wales", *European Review of Agricultural Economics*, 18, pp. 141-166.
- MAAF, (1995), "European Agriculture. The Case for Radical Reform", Conclusions of the Minister of Agriculture, Fisheries and Food's CAP Review Group, Londres.
- MARTIN, W.E. et JEFFERIES, G.L. (1966), "Relating Ranch Prices and Grazing Permit Values to Ranch Productivity", *Journal of Farm Economics*, 48, pp. 233-242.
- MELICHAR, E. (1979), "Capital Gains Versus Current Income in the Farming Sector", *American Journal of Agricultural Economics*, 61, pp. 1085-92.
- MELICHAR, E. (1983), "Farm Wealth. Origin, Impact and Implications for Public Policy", Myers Memorial Lecture, Cornell University, Department of Agricultural Economics, A.E. Res 83-40.
- MOSS, C.B., SHONKWILER, J.S. et REYNOLDS, J.E. (1989), "Government Payments to Farmers and Real Agricultural Asset Values in the 1980s", *Southern Journal of Agricultural Economics*, 21, décembre, pp. 139-53.
- OCDE, (1990), *Réformer les politiques agricoles : les restrictions quantitatives de la production ; le soutien direct aux revenus*, Paris.
- OCDE, (1994), *Réforme de la politique agricole : nouvelles orientations. Le rôle des paiements directs au revenu*, Paris.
- OCDE, (1995a), *Ajustement du secteur agricole des pays de l'OCDE. Problèmes et réponses*, Paris.
- OCDE, (1995b), *Réformes des politiques agricoles et ajustement. L'expérience de la Suède*, Paris.
- OCDE (1995c), *Sylviculture, agriculture et environnement*, Paris.
- OCDE, (1996a), *Politiques, marchés et échanges agricoles dans les pays de l'OCDE. Suivi et évaluation 1996*, Paris.
- OCDE, (1996b), *Obstacles institutionnels à la mobilité des terres* [OECD/GD(96)125], Paris.
- OCDE (1997a), *Avantages écologiques de l'agriculture : enjeux et stratégies -- Le séminaire d'Helsinki*, Paris.
- OCDE, (1997b), *Effets sur l'environnement des programmes de mise hors culture des terres agricoles*, Paris.
- OFFUT, S. et SHOEMAKER, R. (1990), "Agricultural Land, Technology and Farm Policy", *Journal of Agricultural Economics*, 41, 1, janvier, pp 1-8.
- ORTALO-MAGNÉ, F. (1996), "Measuring the Effect of Credit Market Imperfections: a US Farmland Application", Centre for Economic Performance, Discussion paper 28, ESRC, London School of Economics.
- PEOPLES, K.H., FRESHWATER, D., HANSON, G.D., PRENTICE, P.T. et THOR, E.P. (1992), *Anatomy of an American Agricultural Credit Crisis. Farm Debt in the 1980s*, Rowman and Littlefield Inc., Lanham, Maryland.
- PERRIER-CORNET, P. (1992), "La transmission des exploitations agricoles dans la CEE", *INRA Sciences sociales*, 2, mars.
- PHIPPS, T.T. (1984), "Land Prices and Farm Based Returns", *American Journal of Agricultural Economics*, 66, pp 422-429.
- REICHELDERFER, K. (1990), "Environmental Protection and Agricultural Support: Are Trade-offs Necessary?", in K. Allen (ed), *Agricultural Policies in a New Decade*, Resources for the Future, Washington D.C.
- RUCKER, R.R. et THURMAN, W.N. (1990), "The Economic Effect of Supply Controls: The Simple Analytics of the U.S. Peanut Program", *Journal of Law and Economics*, 33, octobre, pp. 483-515.

- RUCKER, R.R., THURMAN, W.N. et SUMNER, D.A. (1993), "The Economic Effects of Restricting the Transfer of Production rights: A Case Study of the Market for U.S. Tobacco Quota", Working paper,
- RUCKER, R.R., THURMAN, W.N. et SUMNER, D.A. (1995), "Restricting the Market for Quota: an Analysis of Tobacco Production Rights with Corroboration from Congressional Testimony", *Journal of Political Economy*, 103, pp 142-75.
- RUNGE, C.F. et HALBACH, D. (1990), "Export demand, US Farm Income and Land Prices: 1949-985", *Land Economics*, 66, 2, mai, pp. 151-162.
- RUTTAN, V.V. (1971), "Technology and the Environment", *American Journal of Agricultural Economics*, 53, pp. 707-18.
- SANDREY, R. et SCOBIE, G. (1990), "Issues for Policy Makers", in *Farming Without Subsidies, New Zealand's Recent Experience*, Ron Sandrey et R. Reynolds, eds. Ministry of Agriculture and Fisheries, Wellington, pp. 310-319.
- SHALIT, H. et SCHMITZ, A. (1982), "Farmland Accumulation and Prices", *American Journal of Agricultural Economics*, 64, novembre, pp. 710-19.
- SCHMITZ, A. (1995), "Boom/bust Cycles and Ricardian Rent", *American Journal of Agricultural Economics*, 77, décembre, pp. 1110-1125.
- SEAGRAVES, J.A. (1969), "Capitalised Values of Tobacco Allotments and the Rate of Return to Allotment Owners", *American Journal of Agricultural Economics*, 51, mai, pp. 320-24.
- THOMAS, M. (1994), "Le transfert des droits à prime", *Revue de droit rural*, 226, octobre, pp 421-27.
- TOBEY, J.A. et REINERT, K. (1991), "The Effects of Domestic Agricultural Policy Reform on Environmental Quality", *Journal of Agricultural Economic Research*, 43, 2, pp. 20-28.
- TRAILL, B. (1982), "Taxes, Investment Incentives and the Cost of Agricultural Inputs", *Journal of Agricultural Economics*, XXXII, 1. pp 1-12.
- TURVEY, C.G., MEILKE, K., WEERSINGK, A., KLEIN, K. et SARKER, R. (1995), Measuring the Capitalization of Income Transfer Programs into Agricultural Asset Values, rapport final soumis à Agriculture Canada, Direction générale des politiques.
- VAN DIJK, J.B. (1995), Milk Quotas. Transfers in Six EU Member States, Department of Marketing and Marketing Research, Wageningen Agricultural University, février.
- VEEMAN, M.M., DONG, X.Y. et VEEMAN, T.S. (1993), "Price Behavior of Canadian Farmland", *Canadian Journal of Agricultural Economics*, 41, pp. 197-208.

## NOTES

- <sup>1</sup> Voir les communiqués ministériels de l'OCDE sur les politiques agricoles, résumés dans l'annexe I de OCDE (1996a)
- <sup>2</sup> Un cas particulier est, dans certains pays, le droit non échangeable du bail pour une terre en location. Ce droit est la plupart du temps personnel et non cessible. Lorsque la valeur des fermages ne reflète pas parfaitement les revenus tirés de la terre, à cause d'obstacles institutionnels à la révision des fermages, la capitalisation des soutiens aux prix et des droits à primes liés aux foncier prend la forme de "pas de porte" ou marché noir (Barthélemy).
- <sup>3</sup> Jusqu'en 1962, un producteur désirant louer un quota de tabac "flue cured" (c'est-à-dire séché artificiellement) devait cultiver le tabac sur les parcelles bénéficiant de ce quota. Ensuite, la production sous quota ne devait plus nécessairement avoir lieu sur les parcelles bénéficiant originellement du quota. Après 1965 pour le tabac "flue cured" (1971 pour le tabac "burley"), le quota de tabac a porté sur une quantité produite et non plus sur un "allotment" de surface. Les ventes permanentes de quotas de tabac sont devenues possibles depuis 1983 pour le tabac "flue cured" (depuis 1991 pour le tabac "burley", entre les cantons). Depuis 1987, la possibilité de louer des quotas a été réduite et un locataire doit nécessairement cultiver le tabac sur la ferme bénéficiant du quota.
- <sup>4</sup> Le quota betteravier est un droit de livraison, et ne peut être honoré que par une sucrerie qui possède un quota sucre équivalent. La jurisprudence a fixé le principe de rattachement du quota à l'exploitation agricole, et donc indirectement au foncier (Blanchet *et al.* apportent des précisions sur les aspects juridiques complexes de la situation française en ce domaine).
- <sup>5</sup> Transaction entre la Compagnie française du sucre, Eridiana-Beghin-Say et Générale Sucrière, voir *Czarnikow Sugar Review*, juin 1996. Alors que les quotas betteraviers n'ont officiellement pas de valeur marchande en France, où ils sont liés au foncier, Blanchet *et al.* citent des cas où les quotas sont échangés à des prix très élevés, supérieurs à la recette par hectare d'une récolte annuelle.
- <sup>6</sup> Voir encadré 2.1 pour des détails dans le cas du tabac. Les quotas d'arachide étaient exprimés en termes de surface maximale en culture, ce qui encourageait la hausse des rendements. Ils ont évolué vers des quotas sur les quantités au début des années quatre-vingt (Rucker et Thurman).
- <sup>7</sup> Les surfaces de base pouvaient cependant être accrues par les producteurs, ce qui faisait que les programmes pouvaient affecter le prix du foncier ne bénéficiant pas de cette surface de base, mais sur lequel une référence pouvait être "construite", par exemple en sortant momentanément du programme (de Gorter et Fisher).
- <sup>8</sup> Au contraire, en France, l'incertitude sur la pérennité de ces primes, par rapport à la situation de prix soutenus qui prévalait avant la réforme de la Politique agricole commune, a sans doute contribué à une baisse de la valeur des terres (Fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural, citée par Agra Presse, 15 avril 1996). Le prix des terres a également diminué au Royaume-Uni et dans les Länder de l'est en Allemagne.
- <sup>9</sup> Précisons que, contrairement à une confusion fréquente, ce n'est pas l'existence de terre de qualité médiocre qui est à l'origine de la rente ricardienne, mais la rareté du facteur terre. L'existence de terre de qualité médiocre met au

contraire une limite à la rente qui peut être tirée de la terre de meilleure qualité, puisqu'à partir d'un certain niveau de rente il devient profitable de mettre en culture des terres moins fertiles. Une approche plus générale intègre la rente de transport (Von Thünen) La distance par rapport au centre de consommation est alors une caractéristique de la qualité de la terre, en plus de la fertilité.

- <sup>10</sup> Le prix d'un actif est tel que la somme du taux de rémunération et du taux de croissance de celle-ci reste identique. Par exemple, supposons que l'équilibre sur un marché soit tel que les acheteurs et les vendeurs obtiennent un taux de rémunération de 5 pour cent, c'est-à-dire que l'actif (la terre par exemple) se vende à 20 fois la valeur de ses revenus. Si les revenus réels de cet actif augmentent de 3 pour cent, les investisseurs vont accorder une valeur à l'actif telle que ses revenus actuels lui assurent une rémunération de seulement 2 pour cent. L'actif se vendra alors à 50 fois la valeur des revenus. La valeur de l'actif augmentera donc bien plus rapidement que sa rémunération, et cet exemple montre qu'un accroissement des revenus peut avoir un pouvoir énorme de création de richesse si cet effet se cumule pendant plusieurs années. Cependant, si cette rémunération diminue, la valeur du capital se contractera de manière à ce que celui-ci retrouve un taux de rémunération de 5 pour cent. Lorsque de tels ajustements ont lieu, la valeur de l'actif peut baisser fortement.
- <sup>11</sup> Par exemple, au Canada, il a été reporté que les fermages ont augmenté de 40 pour sur une période de 10 ans, alors que le prix de vente des terres augmentait de 1 000 pour cent, au Saskatchewan (Schmitz). Ceci a été suivi par une chute rapide du prix du foncier (le prix réel des terres au Canada a diminué de 50 pour cent entre 1982 et 1988, voir Veeman *et al.*). Pendant cette période les agriculteurs les plus endettés, qui avaient acheté des terres lorsque le prix de celles-ci avait atteint des sommets, ont connu des difficultés financières.
- <sup>12</sup> C'est le cas par exemple des textes fondateurs de la Politique agricole commune dans l'Union Européenne (Bergmann), de l'ensemble de la législation américaine (comme le décrit Gardner) ou de la Loi C-98 de la Chambre des Communes canadienne.
- <sup>13</sup> Ainsi, en France et dans d'autres pays de l'Union européenne, lors d'une cession de la propriété du foncier, certains droits à produire sont pris en compte et accroissent la valeur de la terre. Cependant, lors d'une cession locative, aucune sur-valeur ne peut légalement se manifester. Il peut en résulter résulte un monnayage occulte des droits à produire cédés par voie de location (Barthélémy). En l'absence d'évaluation par le marché, ceci crée des distorsions dans l'évaluation patrimoniale, qui fausse les calculs de rentabilité et peut nuire aux investissements. D'autre part, le monnayage occulte des droits à produire contribue à la constitution de droits au bail et "pas de portes" clandestins, voire à un marché noir des droits à produire qui échappe au contrôle public et à la fiscalité.
- <sup>14</sup> C'est au moins une caractéristique des règlements communautaires initiaux, au moment de l'instauration des systèmes de quotas. Des amendements postérieurs (Règlements CEE 3950/92, Commission 536/96) sont moins rigides en ce domaine.
- <sup>15</sup> Les surfaces éligibles pour les primes aux cultures arables ne peuvent excéder les surfaces considérées comme terres arables en 1991 sur l'exploitation.
- <sup>16</sup> Les règles de partage des fruits de la vente des actifs immatériels entre producteurs et propriétaires fonciers sont très variables, et quelquefois très complexes, dans les différents pays de l'UE. En France, le lien du quota au foncier peut ainsi priver le producteur de la plus-value que celui-ci a apporté à une exploitation prise en fermage sur laquelle il a créé une activité laitière. Au Royaume-Uni, un exploitant ne peut vendre le quota laitier que s'il y a accord avec le propriétaire foncier. Si un propriétaire foncier vend l'exploitation alors qu'un fermier y a créé ou augmenté le quota ce dernier a droit à un dédommagement qui varie selon les cas et peut atteindre 80 pour cent de la valeur du quota. Les règles de partage entre propriétaires fonciers et producteurs varient en outre selon le niveau de quota, dans certains pays. Les droits à prime dans le secteur bovin et ovin sont normalement rattachés aux producteurs, mais, lorsqu'il y a cession totale de l'exploitation par le propriétaire foncier, la réglementation communautaire stipule qu'il peut y avoir transfert intégral des primes. Les droits à primes peuvent aussi être transférés sans le foncier, mais 15 pour cent des droits doivent alors être cédés à la réserve nationale. Certains États membres autorisent les ventes de droits sans transferts d'exploitation, à des prix administratifs, ou via la réserve

nationale ou régionale. Dans certains pays, comme la France, les primes peuvent être également cédées si elles s'accompagnent de cession de l'usage des terres (mais pas nécessairement de leur vente), des bâtiments et du cheptel (Barthélemy).

<sup>17</sup> C'est une des explications évoquées de l'évolution des prix du foncier en France, voir la Fédération nationale des SAFER, cité par Agra Presse, 15 avril 1996.

<sup>18</sup> Le prélèvement pour alimenter la réserve nationale peut dépasser 40 pour cent du volume de quota laitier transféré, par exemple en France, lorsque le repreneur dispose d'un quota supérieur à 300 000 litres de lait.

<sup>19</sup> Ainsi, en Allemagne, en deçà de cinq hectares loués par le même propriétaire, le quota laitier appartenait en totalité au producteur qui pouvait donc ainsi réaliser l'actif, alors qu'au-delà de ce niveau, le propriétaire foncier détenait la moitié du quota dans la limite de 2 500 kilos par hectare. Depuis 1994, le quota est réparti à part égale entre propriétaire et locataire suite à des controverses qui se sont portées devant les tribunaux. La réglementation a également été profondément modifiée en France en ce qui concerne les modalités de transfert des quotas laitiers (décret du 22 janvier 1996). Ceci a entraîné des changements importants sur la possibilité de réaliser ces actifs.

<sup>20</sup> Bazin *et al.* montrent que la réforme de la PAC a conduit à un désir d'extension des surface considérable de la part des agriculteurs français. Bien que les prix des terres ne soient pas nécessairement liés au volume des transactions, cette demande potentielle pourrait contribuer à freiner la persistante chute du prix des terres agricoles. A l'inverse, en Nouvelle-Zélande, la réforme de la politique agricole qui a eu lieu dans les années quatre-vingt a eu pour effet une forte diminution des surfaces cultivées, de 21 millions d'hectares à 18 millions d'hectares en trois ans (Johnston et Frengley). En Suède, la réforme de la politique agricole au début des années quatre-vingt dix, a conduit à une faible baisse de la surface cultivée (OCDE, 1995b).

<sup>21</sup> Par exemple, le prix des céréales très soutenu, peut induire des prix élevés de la terre, ce qui nuit à la compétitivité des productions animales, même si celles-ci pourraient être produites de manière compétitive si le soutien public ne causait pas de telles distorsions sur les prix des facteurs de production.

<sup>22</sup> En France, par exemple, les achats de terre comme compensation à des cohéritiers (soultes) représentaient 26 pour cent des transactions sur les terres agricoles en 1995, et des estimations suggèrent que dans l'ensemble, la compensation aux membres de la famille représenterait presque 4 pour cent de la valeur ajoutée du secteur.

<sup>23</sup> Selon une enquête de 1990 dans les pays de l'Union européenne (Perrier-Cornet), les deux tiers de la valeur ajoutée nette des jeunes agriculteurs étaient consacrés au paiement des intérêts d'emprunts pour les investissements en foncier et en capital au Danemark, par exemple. L'exemple de l'ancienne politique française de bonification des taux d'intérêts qui a contribué à l'accroissement des valeurs du foncier jusque dans les années 70, illustre les effets pervers de politiques de soutien, qui apparaissent lors des transferts entre génération. Les prêts subventionnés ont accru le patrimoine des propriétaires fonciers en place, et, lorsqu'il y a été mis fin, une nouvelle génération d'agriculteurs a dû financer des actifs à un prix artificiellement élevé, actifs qui se sont par la suite dépréciés.

<sup>24</sup> Sur les obstacles à la mobilité du foncier agricole, et ses conséquences sur l'ajustement structurel, voir OCDE, (1996b).

<sup>25</sup> Voir OCDE, (1996c) pour une description des programmes de conservation dans les pays de l'OCDE.

<sup>26</sup> Voir OCDE, (1996d) sur l'impact des réformes sur l'ensemble du secteur rural.

<sup>27</sup> C'est par exemple le cas de la terre au Japon, qui doit garder un usage agricole dans certains cas ; en Norvège, il y a des conditions sur des durées minimales d'exploitation de la terre ; des États américains taxent la terre en cas de reconversion pour des usages non agricoles, voir OCDE, (1996b).



- <sup>28</sup> Selon des estimations, une simple augmentation des coûts de transport de 8.2 dollars canadiens par acre, une fois capitalisée avec une formule d'actualisation habituelle, aurait dû correspondre à une baisse de la valeur de la terre productive de 80 dollars canadiens par acre cultivé, ce qui représente environ un quart de la valeur de la terre, dans les Prairies (Furtan).
- <sup>29</sup> Le Département américain du Trésor s'est fortement opposé à l'utilisation de fonds fédéraux pour couvrir les pertes des organismes financiers. A la place, un vaste programme de restructuration a été mis en place. Il imposait aux banques des plans de recouvrement et utilisait les fonds des banques saines pour couvrir les problèmes financiers des organismes en difficulté. Après seulement que ces fonds aient été épuisés, une ligne de crédit fédérale pouvait être utilisée. Voir Peoples *et al.*, et Harl pour des informations détaillées.
- <sup>30</sup> Le problème s'est par exemple posé récemment, dans le débat sur la possible extension des aides aux grandes cultures de la Politique agricole commune (qui sont une compensation à des baisses de prix institutionnels suite à la réforme de 1992) aux futurs membres de l'Union européenne comme les pays d'Europe centrale. Dans leur forme actuelle, de telles aides bénéficieraient sans doute essentiellement à des propriétaires urbains. Ceux-ci verraient leur patrimoine s'accroître à cause de la structure particulière de la propriété foncière dans des pays telle la République Tchèque, du fait des restitutions qui ont eu lieu à la fin de l'ère communiste.
- <sup>31</sup> C'est le cas des paiements au cultures arables dans l'Union européenne entre 1993 et 1995, qui ont fait plus que compenser les baisses de prix (voir OCDE, 1997b), ou encore des compensations dans le secteur des grandes cultures en Suède au début des années 1990 (voir OCDE, 1995b).
- <sup>32</sup> Les principes généraux en matière de procédures de compensation sont énoncés dans une publication récente de l'OCDE (OCDE, 1994).
- <sup>33</sup> Il faut souligner l'absence de fondement autre que politique de telles compensations. Contrairement à une idée répandue, les principes de compensation du type Hicks-Kaldor ne peuvent être invoqués pour justifier des compensations des pertes de patrimoine subies après une réforme des politiques agricoles. Selon ces principes, une réforme de la politique qui produit des gains de bien-être pour certains individus et des pertes de bien-être pour d'autres devrait être introduite s'il est théoriquement possible de redistribuer le revenu de manière à ce que tout le monde soit à un niveau de bien-être supérieur qu'avant la réforme. En d'autres termes, les bénéficiaires devraient pouvoir compenser les perdants (Kaldor, 1939). Tout d'abord, les critères de compensation ne demandent pas une compensation réelle. Ensuite, sous leur apparente neutralité, ces critères reposent en fait sur des préférences sociales totalement subjectives. Ces critères, utilisés de manière cohérente, reposent de façon implicite sur toutes les questions éthiques liées à la définition d'une fonction de bien-être social (voir un traitement rigoureux de ces questions dans Bossert et dans Fleurbaey).
- <sup>34</sup> Il faut souligner que le démantèlement des quotas n'est pas un objectif en soi. Comme l'a souligné le Mandat ministériel de 1987, les quotas sont des mesures utiles lorsque des prix garantis soutenus amènent à des surplus de production. Dans ce cas, la réforme de la politique vise plus à réduire le soutien qu'à éliminer le quota.

**MAIN SALES OUTLETS OF OECD PUBLICATIONS  
PRINCIPAUX POINTS DE VENTE DES PUBLICATIONS DE L'OCDE**

**AUSTRALIA – AUSTRALIE**

D.A. Information Services  
648 Whitehorse Road, P.O.B 163  
Mitcham, Victoria 3132 Tel. (03) 9210.7777  
Fax: (03) 9210.7788

**AUSTRIA – AUTRICHE**

Gerold & Co.  
Graben 31  
Wien I Tel. (0222) 533.50.14  
Fax: (0222) 512.47.31.29

**BELGIUM – BELGIQUE**

Jean De Lannoy  
Avenue du Roi, Koningslaan 202  
B-1060 Bruxelles Tel. (02) 538.51.69/538.08.41  
Fax: (02) 538.08.41

**CANADA**

Renouf Publishing Company Ltd.  
5369 Canotek Road  
Unit 1  
Ottawa, Ont. K1J 9J3 Tel. (613) 745.2665  
Fax: (613) 745.7660

**Stores:**

71 1/2 Sparks Street  
Ottawa, Ont. K1P 5R1 Tel. (613) 238.8985  
Fax: (613) 238.6041

12 Adelaide Street West  
Toronto, QN M5H 1L6 Tel. (416) 363.3171  
Fax: (416) 363.5963

Les Éditions La Liberté Inc.  
3020 Chemin Sainte-Foy  
Sainte-Foy, PQ G1X 3V6 Tel. (418) 658.3763  
Fax: (418) 658.3763

Federal Publications Inc.  
165 University Avenue, Suite 701  
Toronto, ON M5H 3B8 Tel. (416) 860.1611  
Fax: (416) 860.1608

Les Publications Fédérales  
1185 Université  
Montréal, QC H3B 3A7 Tel. (514) 954.1633  
Fax: (514) 954.1635

**CHINA – CHINE**

Book Dept., China National Publications  
Import and Export Corporation (CNPIEC)  
16 Gongti E. Road, Chaoyang District  
Beijing 100020 Tel. (10) 6506-6688 Ext. 8402  
(10) 6506-3101

**CHINESE TAIPEI – TAIPEI CHINOIS**

Good Faith Worldwide Int'l. Co. Ltd.  
9th Floor, No. 118, Sec. 2  
Chung Hsiao E. Road  
Taipei Tel. (02) 391.7396/391.7397  
Fax: (02) 394.9176

**CZECH REPUBLIC –  
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE**

National Information Centre  
NIS – prodejná  
Konviktská 5  
Praha 1 – 113 57 Tel. (02) 24.23.09.07  
Fax: (02) 24.22.94.33

E-mail: nkposp@dec.niz.cz  
Internet: http://www.nis.cz

**DENMARK – DANEMARK**

Munksgaard Book and Subscription Service  
35, Nørre Søgade, P.O. Box 2148  
DK-1016 København K Tel. (33) 12.85.70  
Fax: (33) 12.93.87

J. H. Schultz Information A/S,  
Herstedvang 12,  
DK – 2620 Albertslung Tel. 43 63 23 00  
Fax: 43 63 19 69

Internet: s-info@inet.uni-c.dk

**EGYPT – ÉGYPTÉ**

The Middle East Observer  
41 Sherif Street  
Cairo Tel. (2) 392.6919  
Fax: (2) 360.6804

**FINLAND – FINLANDE**

Akateeminen Kirjakauppa  
Keskuskatu 1, P.O. Box 128  
00100 Helsinki  
Subscription Services/Agence d'abonnements :  
P.O. Box 23  
00100 Helsinki Tel. (358) 9.121.4403  
Fax: (358) 9.121.4450

**\*FRANCE**

OECD/OCDE  
Mail Orders/Commandes par correspondance :  
2, rue André-Pascal  
75775 Paris Cedex 16 Tel. 33 (0)1.45.24.82.00  
Fax: 33 (0)1.49.10.42.76  
Telex: 640048 OCDE  
Internet: Compte.PUBSINQ@oecd.org

Orders via Minitel, France only/  
Commandes par Minitel, France exclusivement :  
36 15 OCDE

OECD Bookshop/Librairie de l'OCDE :  
33, rue Octave-Feuillet  
75016 Paris Tel. 33 (0)1.45.24.81.81  
33 (0)1.45.24.81.67

Dawson  
B.P. 40  
91121 Palaiseau Cedex Tel. 01.89.10.47.00  
Fax: 01.64.54.83.26

Documentation Française  
29, quai Voltaire  
75007 Paris Tel. 01.40.15.70.00

Economica  
49, rue Héricart  
75015 Paris Tel. 01.45.78.12.92  
Fax: 01.45.75.05.67

Gibert Jeune (Droit-Économie)  
6, place Saint-Michel  
75006 Paris Tel. 01.43.25.91.19

Librairie du Commerce International  
10, avenue d'Iéna  
75016 Paris Tel. 01.40.73.34.60

Librairie Dunod  
Université Paris-Dauphine  
Place du Maréchal-de-Lattre-de-Tassigny  
75016 Paris Tel. 01.44.05.40.13

Librairie Lavoisier  
11, rue Lavoisier  
75008 Paris Tel. 01.42.65.39.95

Librairie des Sciences Politiques  
30, rue Saint-Guillaume  
75007 Paris Tel. 01.45.48.36.02

P.U.F.  
49, boulevard Saint-Michel  
75005 Paris Tel. 01.43.25.83.40

Librairie de l'Université  
12a, rue Nazareth  
13100 Aix-en-Provence Tel. 04.42.26.18.08

Documentation Française  
165, rue Garibaldi  
69003 Lyon Tel. 04.78.63.32.23

Librairie Decitre  
29, place Bellecour  
69002 Lyon Tel. 04.72.40.54.54

Librairie Sauramps  
Le Triangle  
34967 Montpellier Cedex 2 Tel. 04.67.58.85.15  
Fax: 04.67.58.27.36

A la Sorbonne Actual  
23, rue de l'Hôtel-des-Postes  
06000 Nice Tel. 04.93.13.77.75  
Fax: 04.93.80.75.69

**GERMANY – ALLEMAGNE**

OECD Bonn Centre  
August-Bebel-Allee 6  
D-53175 Bonn Tel. (0228) 959.120  
Fax: (0228) 959.12.17

**GREECE – GRÈCE**

Librairie Kauffmann  
Stadiou 28  
10564 Athens Tel. (01) 32.55.321  
Fax: (01) 32.30.320

**HONG-KONG**

Swindon Book Co. Ltd.  
Astoria Bldg. 3F  
34 Ashley Road, Tsimshatsui  
Kowloon, Hong Kong Tel. 2376.2062  
Fax: 2376.0685

**HUNGARY – HONGRIE**

Euro Info Service  
Margitsziget, Európa Ház  
1138 Budapest Tel. (1) 111.60.61  
Fax: (1) 302.50.35

E-mail: euroinfo@mail.mata.vu.hu  
Internet: http://www.euroinfo.hu/index.html

**ICELAND – ISLANDE**

Mál og Menning  
Laugavegi 18, Pósthólf 392  
121 Reykjavik Tel. (1) 552.4240  
Fax: (1) 562.3523

**INDIA – INDE**

Oxford Book and Stationery Co.  
Scindia House  
New Delhi 110001 Tel. (11) 331.5896/5308  
Fax: (11) 332.2639

E-mail: oxford.publ@access.net.in  
17 Park Street  
Calcutta 700016 Tel. 240832

**INDONESIA – INDONÉSIE**

Pdii-Lipi  
P.O. Box 4298  
Jakarta 12042 Tel. (21) 573.34.67  
Fax: (21) 573.34.67

**IRELAND – IRLANDE**

Government Supplies Agency  
Publications Section  
4/5 Harcourt Road  
Dublin 2 Tel. 661.31.11  
Fax: 475.27.60

**ISRAEL – ISRAËL**

Praedicta  
5 Shatner Street  
P.O. Box 34030  
Jerusalem 91430 Tel. (2) 652.84.90/1/2  
Fax: (2) 652.84.93

R.O.Y. International  
P.O. Box 13056  
Tel Aviv 61130 Tel. (3) 546 1423  
Fax: (3) 546 1442

E-mail: royil@netvision.net.il  
Palestinian Authority/Middle East:  
INDEX Information Services  
P.O.B. 19502  
Jerusalem Tel. (2) 627.16.34  
Fax: (2) 627.12.19

**ITALY – ITALIE**

Libreria Commissionaria Sansoni  
Via Duca di Calabria, 1/1  
50125 Firenze Tel. (055) 64.54.15  
Fax: (055) 64.12.57

E-mail: licosa@ftbucc.it  
Via Bartolini 29  
20155 Milano Tel. (02) 36.50.83

Editrice e Libreria Herder  
Piazza Montecitorio 120  
00186 Roma Tel. 679.46.28  
Fax: 678.47.51

Libreria Hoepli  
Via Hoepli 5  
20121 Milano Tel. (02) 86.54.46  
Fax: (02) 805.28.86

Libreria Scientifica  
Dott. Lucio de Biasio 'Aeiou'  
Via Coronelli, 6  
20146 Milano  
Tel. (02) 48.95.45.52  
Fax: (02) 48.95.45.48

#### JAPAN – JAPON

OECD Tokyo Centre  
Landic Akasaka Building  
2-3-4 Akasaka, Minato-ku  
Tokyo 107  
Tel. (81.3) 3586.2016  
Fax: (81.3) 3584.7929

#### KOREA – CORÉE

Kyobo Book Centre Co. Ltd.  
P.O. Box 1658, Kwang Hwa Moon  
Seoul  
Tel. 730.78.91  
Fax: 735.00.30

#### MALAYSIA – MALAISIE

University of Malaya Bookshop  
University of Malaya  
P.O. Box 1127, Jalan Pantai Baru  
59700 Kuala Lumpur  
Malaysia  
Tel. 756.5000/756.5425  
Fax: 756.3246

#### MEXICO – MEXIQUE

OECD Mexico Centre  
Edificio INFOTEC  
Av. San Fernando no. 37  
Col. Toriello Guerra  
Tlalpan C.P. 14050  
Mexico D.F.  
Tel. (525) 528.10.38  
Fax: (525) 606.13.07

E-mail: ocde@rtn.net.mx

#### NETHERLANDS – PAYS-BAS

SDU Uitgeverij Plantijnstraat  
Externe Fondsen  
Postbus 20014  
2500 EA's-Gravenhage  
Voor bestellingen:  
Tel. (070) 37.89.880  
Fax: (070) 34.75.778

Subscription Agency/  
SWETS & ZEITLINGER BV  
Heereweg 347B  
P.O. Box 830  
2160 SZ Lisse  
Tel. 252.435.111  
Fax: 252.415.888

#### NEW ZEALAND – NOUVELLE-ZÉLANDE

GPLegislation Services  
P.O. Box 12418  
Thorndon, Wellington  
Tel. (04) 496.5655  
Fax: (04) 496.5698

#### NORWAY – NORVÈGE

NIC INFO A/S  
Ostensjoveien 18  
P.O. Box 6512 Etterstad  
0606 Oslo  
Tel. (22) 97.45.00  
Fax: (22) 97.45.45

#### PAKISTAN

Mirza Book Agency  
65 Shahrah Quaid-E-Azam  
Lahore 54000  
Tel. (42) 735.36.01  
Fax: (42) 576.37.14

#### PHILIPPINE – PHILIPPINES

International Booksources Center Inc.  
Rm 179/920 Cityland 10 Condo Tower 2  
HV dela Costa Ext cor Valero St.  
Makati Metro Manila  
Tel. (632) 817 9676  
Fax: (632) 817 1741

#### POLAND – POLOGNE

Ars Polona  
00-950 Warszawa  
Krakowskie Przedmiescie 7  
Tel. (22) 264760  
Fax: (22) 265334

#### PORTUGAL

Livraria Portugal  
Rua do Carmo 70-74  
Apart. 2681  
1200 Lisboa  
Tel. (01) 347.49.82/5  
Fax: (01) 347.02.64

#### SINGAPORE – SINGAPOUR

Ashgate Publishing  
Asia Pacific Pte. Ltd  
Golden Wheel Building, 04-03  
41, Kallang Pudding Road  
Singapore 349316  
Tel. 741.5166  
Fax: 742.9356

#### SPAIN – ESPAGNE

Mundi-Prensa Libros S.A.  
Castelló 37, Apartado 1223  
Madrid 28001  
Tel. (91) 431.33.99  
Fax: (91) 575.39.98

E-mail: mundiprensa@tsai.es  
Internet: http://www.mundiprensa.es

Mundi-Prensa Barcelona  
Consell de Cent No. 391  
08009 – Barcelona  
Tel. (93) 488.34.92  
Fax: (93) 487.76.59

Libreria de la Generalitat  
Palau Moja  
Rambla dels Estudis, 118  
08002 – Barcelona

(Suscripciones) Tel. (93) 318.80.12  
(Publicaciones) Tel. (93) 302.67.23  
Fax: (93) 412.18.54

#### SRI LANKA

Centre for Policy Research  
c/o Colombo Agencies Ltd.  
No. 300-304, Galle Road  
Colombo 3  
Tel. (1) 574240, 573551-2  
Fax: (1) 575394, 510711

#### SWEDEN – SUÈDE

CE Fritzes AB  
S-106 47 Stockholm  
Tel. (08) 690.90.90  
Fax: (08) 20.50.21

For electronic publications only/  
Publications électroniques seulement  
STATISTICS SWEDEN  
Informationsservice  
S-115 81 Stockholm  
Tel. 8 783 5066  
Fax: 8 783 4045

Subscription Agency/Agence d'abonnements :

Wennergren-Williams Info AB  
P.O. Box 1305  
171 25 Solna  
Tel. (08) 705.97.50  
Fax: (08) 27.00.71

Liber distribution  
International organizations  
Fagerstagatan 21  
S-163 52 Spanga

#### SWITZERLAND – SUISSE

Maditec S.A. (Books and Periodicals/Livres  
et périodiques)  
Chemin des Palettes 4  
Case postale 266  
1020 Renens VD 1  
Tel. (021) 635.08.65  
Fax: (021) 635.07.80

Librairie Payot S.A.  
4, place Pépinet  
CP 3212  
1002 Lausanne  
Tel. (021) 320.25.11  
Fax: (021) 320.25.14

Librairie Unilivres  
6, rue de Candolle  
1205 Genève  
Tel. (022) 320.26.23  
Fax: (022) 329.73.18

Subscription Agency/Agence d'abonnements :  
Dynapresse Marketing S.A.  
38, avenue Vibert  
1227 Carouge  
Tel. (022) 308.08.70  
Fax: (022) 308.07.99

See also – Voir aussi :  
OECD Bonn Centre  
August-Bebel-Allee 6  
D-53175 Bonn (Germany)  
Tel. (0228) 959.120  
Fax: (0228) 959.12.17

#### THAILAND – THAÏLANDE

Suksit Siam Co. Ltd.  
113, 115 Fuang Nakhon Rd.  
Opp. Wat Rajbopith  
Bangkok 10200  
Tel. (662) 225.9531/2  
Fax: (662) 222.5188

#### TRINIDAD & TOBAGO, CARIBBEAN TRINITE-ET-TOBAGO, CARAÏBES

Systematics Studies Limited  
9 Watts Street  
Curepe  
Trinidad & Tobago, W.I.  
Tel. (1809) 645.3475  
Fax: (1809) 662.5654

E-mail: tobe@trinidad.net

#### TUNISIA – TUNISIE

Grande Librairie Spécialisée  
Fendri Ali  
Avenue Haffouz Imm El-Intilaka  
Bloc B 1 Sfax 3000  
Tel. (216-4) 296 855  
Fax: (216-4) 298.270

#### TURKEY – TURQUIE

Kültür Yayinlari Is-Türk Ltd.  
Atatürk Bulvarı No. 191/Kat 13  
06684 Kavaklıdere/Ankara  
Tel. (312) 428.11.40 Ext. 2458  
Fax : (312) 417.24.90

Dolmabahce Cad. No. 29  
Besiktas/Istanbul  
Tel. (212) 260 7188

#### UNITED KINGDOM – ROYAUME-UNI

The Stationery Office Ltd.  
Postal orders only:  
P.O. Box 276, London SW8 5DT  
Gen. enquiries  
Tel. (171) 873 0011  
Fax: (171) 873 8463

The Stationery Office Ltd.  
Postal orders only:  
49 High Holborn, London WC1V 6HB  
Branches at: Belfast, Birmingham, Bristol,  
Edinburgh, Manchester

#### UNITED STATES – ÉTATS-UNIS

OECD Washington Center  
2001 L Street N.W., Suite 650  
Washington, D.C. 20036-4922  
Tel. (202) 785.6323  
Fax: (202) 785.0350

Internet: washcont@oecd.org

Subscriptions to OECD periodicals may also be placed through main subscription agencies.

Les abonnements aux publications périodiques de l'OCDE peuvent être souscrits auprès des principales agences d'abonnement.

Orders and inquiries from countries where Distributors have not yet been appointed should be sent to: OECD Publications, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Les commandes provenant de pays où l'OCDE n'a pas encore désigné de distributeur peuvent être adressées aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

12-1996