Soutien à l'agriculture, valeur des actifs fonciers et ajustement sectoriel

CONSÉQUENCES POUR LA RÉFORME

OCDE

Soutien à l'agriculture, valeur des actifs fonciers et ajustement sectoriel

CONSÉQUENCES POUR LA RÉFORME

OCDE

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Ce document est publié sous la responsabilité du Comité de l'Agriculture de l'OCDE.

Publié en anglais sous le titre :
Agricultural Support, Farm Land Values and Sectoral Adjustment
THE IMPLICATIONS FOR POLICY REFORM

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : *www.oecd.org/editions/corrigenda*.
© OCDE 2008

L'OCDE autorise à titre gracieux toute reproduction de cette publication à usage personnel, non commercial. L'autorisation de photocopier partie de cette publication à des fins publiques ou commerciales peut être obtenue du Copyright Clearance Center (CCC) *info@copyright.com* ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) *contact@cfcopies.com*. Dans tous ces cas, la notice de copyright et autres légendes concernant la propriété intellectuelle doivent être conservées dans leur forme d'origine. Toute demande pour usage public ou commercial de cette publication ou pour traduction doit être adressée à *rights@oecd.org*.

Avant-propos

Dans la plupart des pays de l'OCDE, les pouvoirs publics interviennent dans le secteur agricole par le biais de politiques qui soutiennent et orientent la production agricole. Les agriculteurs sont des agents rationnels qui intègrent la valeur du soutien public dans leur prise de décisions. Cette étude tente d'identifier les politiques qui affectent la valeur des actifs agricoles (ou la créent) et d'évaluer la mesure dans laquelle le phénomène de capitalisation observé ralentit les efforts de réforme et les ajustements associés. Elle vise à apporter des recommandations pratiques et actuelles pour une réforme des politiques réussie en termes de résultats.

Les fondements théoriques de la capitalisation des actifs sont présentés au chapitre 2 qui met en évidence l'importance de deux élasticités clés et l'illustre par un exemple tiré du modèle d'évaluation des politiques (MEP) de l'OCDE. Le chapitre trois examine les travaux de chercheurs qui ont tenté de relier les prix et loyers fonciers de manière théorique et empirique. Il présente des estimations économétriques des variations du taux des loyers fonciers. Le chapitre 4 examine les politiques agricoles et autres en fonction de leurs conséquences sur la valeur et la mobilité des actifs. Le chapitre 5 conclut en replaçant les effets des politiques agricoles et autres sur le foncier dans le contexte de la réforme des politiques. Il identifie les avantages et les inconvénients de la capitalisation des politiques ainsi que les politiques les plus susceptibles d'entrainer de tels effets. Il considère également les conséquences au plan de la réforme des politiques et apporte des conseils pour une réforme qui soit favorable à l'ajustement, équitable et créatrice de gains en bien-être.

Cette étude a été menée dans la Direction des échanges et de l'agriculture. Le principal auteur est Hsin Huang. Les simulations réalisées avec le MEP sont l'œuvre de Roger Martini. La revue de la litérature a été réalisée par deux consultantes de l'Institut National de la Recherche Agronomique (INRA, France), Dr. Chantal Le Mouël et Dr. Laure Latruffe. Les études de cas par pays ont été faites par les consultants suivants :

Dr. Takeshi Fujie, Japon
Dr. Hong Sang Kim, Corée
Dr. Chantal Le Mouël and Dr. Laure Latruffe, France
Mr. Raul Abreu Lastra, Mexique
Dr. Finn Andersen, Norvège

Michèle Patterson a apporté une assistance éditoriale et a coordonné le processus de publication.

Ce rapport a été déclassifié pour publication par le Groupe de travail des politiques et des marchés agricoles de l'OCDE en novembre 2007.

Table des matières

Résume 7

Chapitre 1. Introduction.....11

Chapitre 2. Fondements théoriques de la capitalisation des actifs.....13

Élasticité d'offre et élasticité de substitution des facteurs 15
Analyse quantitative du soutien agricole et des marchés fonciers 17
Résumé.....26

Chapitre 3. Prix des terres : données empiriques et analyse d'études antérieures 29

Comprendre le lien entre les revenus, les loyers des terres agricoles et les valeurs foncières agricoles 29
Résumé.....35

Chapitre 4. Cadre pour l'analyse des politiques qui affectent la capitalisation et la mobilité des actifs 43

Capitalisation et mobilité des actifs dans l'agriculture : quel est le rôle des politiques publiques ?.....44
Évaluation de l'impact des politiques 45
Politiques agricoles 49
Mesures fiscales préférentielles pour l'agriculture 54
Mesures réglementaires.....56
Résumé.....62

Chapitre 5. Enseignements pour l'action publique et conclusions 65

Enseignements pour l'action publique.....65
Conclusions et recommandations.....70

Annexe 1. Description des fondements théoriques de la capitalisation des actifs 73

Annexe 2. Résumé des études de cas par pays 87

Résumé de l'examen des politiques qui affectent la mobilité foncière et les valeurs foncières en France 89

Résumé de l'examen des politiques qui affectent la mobilité foncière et les valeurs foncières au Japon.....95

Résumé de l'examen des politiques qui affectent la mobilité foncière et les valeurs foncières en Corée 102

Résumé de l'examen des politiques qui affectent la mobilité foncière et les valeurs foncières au Mexique 109

Résumé de l'examen des politiques qui affectent la mobilité foncière et les valeurs foncières en Norvège 116

Bibliographie 125

Tableaux

Tableau 2.1. Impact estimé d'une réduction du soutien sur les valeurs locatives des terres 22
Tableau 2.2. Impact estimé d'une réduction du soutien sur l'utilisation des terres 22
Tableau 2.3. Variations des valeurs locatives rapportées aux variations des valeurs marchandes 24
Tableau 3.1. Caractéristiques des études 37
Tableau 3.2. Données empiriques sur le soutien à l'agriculture 40
Tableau 4.1. Résumé des politiques et conséquences sur le plan foncier 47

Figures

Graphique 2.1. Impact estimé d'une réduction du soutien sur l'utilisation des terres 23
Graphique annexe I.1. Effets du soutien des prix à la production sur les marchés intérieurs des produits et des facteurs : scénario à un facteur 75
Graphique annexe I.2. Effets du soutien des prix à la production sur les marchés intérieurs des produits et des facteurs : scénario à deux facteurs 78
Graphique annexe I.3. effets du soutien des prix à la production sur les marchés intérieurs des produits et des facteurs : scénario à un facteur 80
Graphique annexe I.4. Effets du soutien des prix à la production sur les marchés intérieurs des produits et des facteurs scénario un produit – deux facteurs 85

Encadrés

Encadré 2.1. Évaluation quantitative de l'impact des politiques agricoles 21
Encadré 4.1. Paiements sur la base des droits antérieurs 51
Encadré 4.2. Politiques favorisant l'installation des jeunes agriculteurs et la cessation anticipée d'activité 53
Encadré 4.3. Les SAFER en France et les exploitations familiales en Norvège 58
Encadré 4.4. La réforme foncière agricole au Japon 60
Encadré 4.5. Restrictions environnementales au Mexique 61
Encadré 5.1. Le pas de porte en France 65
Encadré 5.2. Les paiements directs aux États-Unis 68

Résume

Les pouvoirs publics interviennent dans le secteur agricole par des mesures qui tout à la fois soutiennent et orientent la production. Il en résulte deux effets importants. Premièrement, les programmes spécifiques à l'agriculture destinés à accroître le bien-être des producteurs – par le biais d'un soutien des prix des produits, de subventions aux intrants ou de transferts monétaires directs – peuvent être capitalisés dans la valeur des actifs. Cette hausse des valeurs patrimoniales enrichit les exploitants en place, mais la structure de coûts plus élevés qui en résulte peut avoir des effets néfastes. Deuxièmement, de nombreuses dispositions, en particulier les mesures réglementaires, réduisent la mobilité des actifs – c'est-à-dire la facilité avec laquelle le capital, la terre, le travail et d'autres intrants sont transférés d'une activité économique à l'autre. Ce facteur réduit l'efficience économique en raison d'une allocation suboptimale des ressources et risque d'exacerber le phénomène de capitalisation.

Cette étude analyse la capitalisation du soutien public dans les loyers et les prix des terres (désignés ci-après par les « valeurs foncières »). La capitalisation se produit lorsque les agriculteurs, en tant qu'agents économiques rationnels, intègrent la valeur du soutien public dans leurs décisions. Par conséquent, la valeur des actifs utilisés dans la production agricole reflète les gains futurs escomptés, dans la mesure où le droit aux paiements est lié à la détention ou à l'exploitation de ces actifs. Des travaux antérieurs de l'OCDE montrent qu'au fil du temps la capitalisation du soutien dans le prix de la terre et des autres actifs est devenue une source majeure d'inefficience des transferts à l'agriculture.

L'ampleur de la capitalisation du soutien dans les loyers fonciers peut être évaluée à l'aide de la théorie économique de base. Elle dépend de trois grands facteurs : i) les modalités d'application de la politique, en particulier son incidence initiale (ciblage sur la terre, les intrants ou le travail) ; ii) la facilité avec laquelle la terre peut être affectée à d'autres utilisations (élasticité de l'offre) ; et iii) la facilité avec laquelle la terre peut être remplacée par d'autres facteurs de production (élasticité de substitution).

Les fondements théoriques de la capitalisation des actifs remontent au moins à l'année 1815, où le célèbre économiste David Ricardo constata que le prix de la terre est étroitement lié aux loyers que celle-ci peut générer dans le présent et l'avenir. Selon cette théorie, la terre est à la fois un facteur de production et un actif dont la valeur réagit aux revenus futurs. Les mesures de soutien à l'agriculture sont susceptibles d'affecter ces deux aspects à la fois.

Une analyse à l'aide du modèle MEP montre que la capitalisation du soutien dans les loyers fonciers tend à être inversement liée au degré de distorsion des marchés. Un programme plus découplé est moins susceptible d'affecter les décisions en matière de production, mais ses avantages induits sont plus susceptibles d'être capitalisés dans le foncier. Cette analyse repose sur plusieurs hypothèses classiques, les plus importantes concernant les valeurs effectives utilisées pour les élasticités, tandis que tous les facteurs extérieurs à l'agriculture sont présumés constants.

Les rentes foncières peuvent être mises en relation avec les prix fonciers à l'aide du cadre de la valeur actuelle nette (VAN). Les fermages reflètent la valeur nette courante (sur une période unique) découlant de l'utilisation productive de la terre. En revanche, le prix des terres représente les gains tirés de l'utilisation actuelle et future de la terre. En dépit de certaines insuffisances avérées, le cadre VAN (avec diverses extensions, principalement pour tenir compte des anticipations et de l'incertitude) est toujours utilisé dans la majorité des études empiriques.

La plupart des analyses concluent que les prix et les loyers des terres sont positivement corrélés au soutien public, mais l'ampleur de la réaction varie d'une étude à l'autre. Les travaux examinés montrent toujours que la capitalisation du soutien agricole est partielle. Ce phénomène peut refléter le sentiment d'incertitude à l'égard du soutien public futur, mais il pourrait aussi être dû aux prescriptions qui accompagnent souvent les programmes agricoles, notamment le gel de terres et l'éco-conditionnalité.

Le soutien public direct au secteur agricole n'est pas le seul déterminant majeur des valeurs foncières. D'autres facteurs, dont certains ne sont pas liés à l'agriculture (et n'entrent pas dans le champ de la présente étude) peuvent aussi jouer un rôle important. C'est le cas par exemple de l'impact de la pression urbaine sur les terres agricoles, qui peut varier considérablement suivant le pays et la localisation précise dans un même pays. En tout état de cause, une série d'autres dispositions, principalement des réglementations relatives à l'utilisation et au transfert des actifs agricoles, constituent aussi des facteurs importants. Un certain nombre d'études de cas nationales (Japon, Corée, France, Mexique et Norvège) font ressortir la diversité de ces dispositifs dans les pays de l'OCDE.

Indépendamment des études de cas par pays, les informations tirées de documents officiels et d'autres sources révèlent que dans nombre de cas les pays de l'OCDE accordent un certain traitement préférentiel à l'agriculture. En revanche, quelques pays comptent peu de programmes qui différencient l'agriculture des activités non agricoles.

Néanmoins, il est clair que lorsque des dispositifs sont en place qui soutiennent directement les activités agricoles ou accordent indirectement un traitement favorable à l'agriculture par rapport aux autres secteurs, les avantages induits peuvent être capitalisés dans la valeur des actifs agricoles. La terre, qui est souvent l'actif le moins mobile dans l'agriculture, peut devenir plus onéreuse à l'achat ou à la location.

Quelles sont les conséquences de l'inflation des valeurs patrimoniales ? Le gonflement de la valeur des actifs nuit à l'efficience économique. Les exploitants doivent supporter un investissement initial plus coûteux et courent le risque de voir des modifications futures des politiques entamer la rentabilité des capitaux engagés. Ce phénomène crée un obstacle à l'entrée de nouveaux agriculteurs potentiels et augmente les coûts liés à l'extension des exploitations existantes. Par conséquent, les actifs circulent moins facilement d'un propriétaire à l'autre, ce qui alourdit encore les coûts de production dans le secteur agricole.

Le gonflement de la valeur des actifs engendre deux problèmes fondamentaux. Tout d'abord, les gains induits par le soutien en termes de capitalisation sont perçus uniquement par ceux qui possèdent des actifs au moment où la mesure d'aide est instaurée. Tous ceux qui font leur entrée plus tard, qu'il s'agisse de fermiers ou de nouveaux exploitants ayant acquis des actifs à des prix plus élevés, n'en retirent aucun avantage.

Deuxièmement, les efforts de réforme futurs visant à réduire le soutien deviennent plus difficiles en raison de l'impact potentiel sur la valeur des actifs. Les anticipations du

niveau futur du soutien public contribuent dans une large mesure à déterminer la valeur des actifs. Une fois que les mesures sont capitalisées dans la valeur des actifs, les propriétaires d'actifs installés détiennent des intérêts acquis et pourraient donc s'opposer à toute initiative de réforme. En outre, bien que les nouveaux arrivants, qui doivent désormais payer un prix plus élevés reflétant le soutien public, ne perçoivent aucun des gains induits, ils ont également intérêt à ce que les mesures d'aide restent en vigueur.

Lorsque le soutien est réduit ou supprimé, la question de la compensation peut se poser. Si une compensation est jugée nécessaire, elle doit être accordée de façon à éviter la capitalisation des indemnités. Il est fondamental de cibler avec précision les agriculteurs qui sont affectés par la réforme pour minimiser tout risque de capitalisation des paiements. Comme indiqué dans l'étude OCDE (2006b), il importe aussi de limiter la durée de versement des indemnités, ce pour empêcher que les mesures de compensation n'entravent l'ajustement, compte tenu des effets bénéfiques de ce processus.

Quels sont les enseignements à tirer pour l'action publique ? On peut formuler quatre grandes recommandations :

- Éviter, si possible, d'introduire des mesures qui entraînent une capitalisation ou qui réduisent la mobilité des actifs. Si ce n'est pas possible, minimiser ses impacts négatifs. Cibler, si possible, judicieusement les politiques en vue d'atteindre uniquement l'objectif poursuivi – ce qui aura simultanément pour effet de minimiser ou de supprimer le phénomène de capitalisation.
- Éviter de mettre en place des programmes de paiement à durée indéterminée.
- Mettre en œuvre des politiques qui renforcent la mobilité des actifs, que ce soit de manière active ou de manière passive en supprimant les mesures qui entravent cette mobilité, tout en évitant les dérives spéculatives. Il conviendrait d'évaluer les avantages et les coûts de la réglementation sur l'utilisation des terres.
- Lors de la mise en œuvre de réformes visant à réduire les niveaux de soutien, il peut s'avérer nécessaire d'intégrer un dispositif de compensation dans le train de mesures. Dans ce cas, il faudrait toutefois veiller à limiter au maximum le risque de capitalisation des indemnités. Une solution consisterait à indemniser directement les agriculteurs (par exemple, en liant l'indemnité au facteur travail). Le versement des indemnités devrait être limité dans le temps pour empêcher toute capitalisation et permettre à l'ajustement de s'opérer en temps voulu.

Chapitre 1.

Introduction

Dans la plupart des pays de l'OCDE, les pouvoirs publics interviennent dans le secteur agricole par le biais de mesures qui soutiennent et façonnent tout à la fois la production. Outre qu'ils octroient divers types de paiements (au titre de la production, de la superficie ou des revenus, par exemple), ils réglementent l'utilisation des terres et les modifications qui y sont apportées, imposent des restrictions basées sur des objectifs de politique environnementale et accordent un soutien ciblé dans des domaines tels que le développement rural et l'aménagement de l'espace rural. Parmi les nombreux effets, voulus ou non, de ces programmes, deux ont ici une importance particulière. Tout d'abord, les programmes spécifiques à l'agriculture qui visent à améliorer le bien-être des agriculteurs en soutenant les prix à la production, en réduisant le coût des intrants ou en octroyant des transferts directs en espèces peuvent se capitaliser dans la valeur des actifs. Cette hausse de la valeur des actifs représente un surcroît de richesse pour les agents économiques du secteur, mais la structure de coûts plus élevés qu'elle engendre au niveau de l'ensemble du secteur peut avoir des effets néfastes. Ensuite, de nombreuses mesures, et notamment les mesures réglementaires, ont des répercussions sur la mobilité des actifs, c'est-à-dire sur la facilité avec laquelle le capital, la terre, le travail et d'autres intrants peuvent être transférés d'une activité économique à l'autre. Outre qu'elles influencent l'utilisation des terres, ces mesures peuvent également avoir pour effet d'accroître ou de réduire la valeur des terres et exercer un effet correspondant sur la richesse.

La capitalisation se produit lorsque les agriculteurs, en tant qu'agents économiques rationnels, intègrent la valeur du soutien public dans leurs décisions. La valeur marchande des actifs utilisés dans la production agricole reflète les gains futurs anticipés, dans la mesure où le droit aux paiements est lié à la propriété ou à l'exploitation de ces actifs. Quel que soit l'impact initial, 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. En augmentant la rémunération des facteurs fixes, les mesures agricoles bénéficient à ceux qui sont propriétaires d'actifs au moment où elles sont instaurées. Les agents économiques qui souhaitent entrer dans le secteur doivent acquitter un prix plus élevé ; outre qu'ils ne retirent aucun gain net des mesures en vigueur, ils risquent également d'être perdants si elles sont supprimées. De surcroît, dans de nombreux pays, une part importante des terres agricoles appartiennent à des propriétaires non exploitants qui tirent avantage des politiques agricoles même lorsqu'ils n'en sont pas les bénéficiaires visés.

D'autres mesures – réglementation concernant l'utilisation des terres, droit des successions, législation fiscale – influencent également la valeur des actifs. La plupart des pays ont adopté des lois et des mesures qui définissent les conditions dans lesquelles les terres agricoles peuvent être reconverties à des usages non agricoles. Les actifs utilisés dans la production agricole – capital, travail, terre, intrants – peuvent bénéficier d'un

traitement fiscal préférentiel. Le droit des successions favorise souvent les transferts d'actifs entre générations d'une même famille. En règle générale, ces mesures réduisent la mobilité des actifs entre l'agriculture et d'autres activités économiques.

La capitalisation du soutien dans la valeur des actifs et l'impact des politiques publiques sur la mobilité des actifs sont des éléments importants dont il convient de tenir compte pour garantir une conception optimale des politiques agricoles futures. Les intérêts acquis créés par les mesures en vigueur peuvent contrecarrer les efforts de réforme visant à réduire le niveau du soutien ou à modifier les formes de transfert. Parallèlement, les contraintes que la réglementation fait peser sur la mobilité des actifs peuvent nuire à la capacité des agriculteurs et des propriétaires d'actifs de s'adapter à l'évolution des conditions du marché. Cette situation compromet les avantages potentiels de la réforme en général et peut aggraver les difficultés économiques rencontrées par certains agents économiques.

Le présent document analyse les conséquences pour la réforme des effets du soutien public sur la valeur et la mobilité des actifs. Il vise à fournir des recommandations opportunes et pragmatiques en vue de garantir le succès de réformes fondées sur des résultats. Les fondements théoriques de la capitalisation des actifs sont présentés au chapitre 2, qui met en lumière le rôle joué par deux élasticités clés et illustre cette démonstration à l'aide d'un exemple basé sur le Modèle d'évaluation des politiques (MEP) de l'OCDE. Le chapitre 3 examine les travaux réalisés par certains chercheurs en vue d'établir, empiriquement et théoriquement, un lien entre les rentes foncières et les prix des terres et présente des estimations économétriques des variations des valeurs locatives des terres. Le chapitre 4 analyse les mesures prises dans le domaine agricole et dans d'autres secteurs sous l'angle de leurs effets sur la valeur et la mobilité des actifs. Enfin, le chapitre 5 replace dans le contexte de la réforme les effets que les mesures agricoles et autres exercent sur les terres. Il décrit les avantages et les inconvénients de la capitalisation du soutien, identifie les mesures les plus susceptibles d'entraîner un tel phénomène, en analyse les conséquences pour la réforme et formule des recommandations permettant la mise en place d'une réforme qui soit propice à l'ajustement, équitable et favorable au bien-être.

Chapitre 2.

Fondements théoriques de la capitalisation des actifs

Il est reconnu que le soutien à l'agriculture peut avoir des répercussions sur les marchés fonciers agricoles. Comprendre le mécanisme par lequel ces effets se font sentir est la première étape à franchir pour expliquer et prédire l'impact des mesures agricoles sur l'utilisation et les prix des terres, pour déterminer qui sont les gagnants et les perdants des dispositifs de soutien et pour recueillir toutes les autres informations nécessaires à l'élaboration de politiques judicieuses. Cette section passe en revue, à la lumière de la théorie économique, les principales hypothèses et variables économiques qui sous-tendent ce mécanisme.

À cet égard, l'apport le plus fondamental de la théorie économique est le principe selon lequel la valeur de la terre est déterminée par les gains que son utilisation peut générer. En d'autres termes, le loyer que l'utilisateur d'une parcelle est disposé à payer correspond à la valeur ajoutée qu'elle apporte au processus de production, comme ce serait le cas pour tout autre facteur de production. Ce principe a été énoncé pour la première fois par David Ricardo (1815) dans ce qui reste à ce jour la principale théorie de la rente foncière. Le prix d'achat ou de vente d'une parcelle est étroitement lié à la valeur de cette rente et la valeur totale de la parcelle est déterminée par le montant de la rente actuelle et future qu'elle peut générer.

Selon cette théorie, la terre est à la fois un facteur de production et un actif dont la valeur est déterminée par le rendement économique futur. On peut s'attendre à ce que les mesures de soutien à l'agriculture affectent ces deux aspects de la terre. Les principaux mécanismes qui sous-tendent l'impact du soutien agricole sur les prix des terres et sur les marchés fonciers agricoles peuvent être décrits à l'aide de la théorie microéconomique classique (par exemple, Floyd, 1965). Cette approche, décrite en détail à l'annexe 1, montre qu'en raison des interactions entre les marchés des produits et les marchés des facteurs, les effets d'une mesure sont ressentis dans l'ensemble du système de production, quelle que soit l'incidence initiale de la mesure en question (c'est-à-dire indépendamment de ce qu'elle cible la production ou la terre). Cependant, le ciblage initial d'une mesure peut exercer une influence considérable sur la répartition ultérieure des effets (et des gains) qu'elle engendre.

Bien que l'éventail des instruments d'action ayant un impact potentiel sur la valeur des actifs soit large, les principaux enseignements théoriques peuvent être tirés de l'examen de deux d'entre eux seulement : le soutien des prix à la production et les paiements à la superficie. Ces deux formes de soutien montrent comment les mesures peuvent affecter directement et indirectement la valeur des terres. Elles reflètent également l'évolution des politiques agricoles dans bon nombre de pays de l'OCDE au cours de la décennie écoulée, avec le remplacement progressif du soutien des prix à la production par des paiements directs liés, d'une manière ou d'une autre, à la terre.

Les mesures de soutien à la production engendrent une hausse des volumes de production. Or, toute augmentation du niveau de production nécessite un recours accru aux intrants, et notamment à la terre. Cette hausse de la demande entraîne une augmentation de la valeur locative des terres et un accroissement des superficies affectées à la production agricole. L'ampleur de la hausse des valeurs locatives dépend de la facilité avec laquelle des parcelles supplémentaires peuvent être affectées à la production.[1] Cette capacité de réaction de la terre se mesure par l'élasticité de l'offre, qui met en rapport les variations proportionnelles des valeurs locatives et les variations proportionnelles des superficies. L'élasticité est faible lorsqu'une variation de prix importante est nécessaire pour faire varier les quantités. Par conséquent, la hausse de la demande de parcelles se traduit principalement par une augmentation des valeurs locatives, sans accroissement notable des superficies. Ce processus entraîne une capitalisation relativement importante du soutien dans les valeurs locatives. Ce scénario et les résultats qui en découlent présument qu'aucune mesure ne réglemente directement les prix des terres.

Un autre facteur économique qui détermine de manière primordiale le niveau de capitalisation des mesures est l'élasticité de substitution. Celle-ci mesure la facilité avec laquelle un facteur de production peut se substituer à un autre dans le processus de production. Lorsque la capacité de substitution des facteurs est élevée, les hausses de coûts d'un facteur entraînent une réduction de son utilisation et un recours accru à des facteurs relativement moins onéreux. En particulier, si l'offre de terres est très inélastique (c'est-à-dire si une hausse de la demande entraîne une hausse de la valeur locative des terres) et si l'élasticité de substitution est forte, toute décision d'augmenter le volume de production (décision qui pourrait être motivée par la mesure) entraîne un recours accru à d'autres facteurs, qui se *substituent* à la terre dans le processus de production. Ce phénomène atténue les effets de la hausse de la demande sur les valeurs locatives et, partant, l'ampleur de la capitalisation qui interviendrait.

L'élasticité de substitution est un facteur capital lorsque les mesures ciblent directement un facteur de production. Lorsqu'une mesure a pour effet de subventionner l'utilisation des terres, l'accroissement de l'élasticité de substitution permet d'affecter davantage de parcelles à la production, puisque celles-ci deviennent relativement moins onéreuses. Ce phénomène entraîne une hausse des valeurs locatives et, partant, une capitalisation plus forte.

En résumé, la théorie économique montre que les mesures agricoles peuvent avoir des répercussions sur le prix des terres, indépendamment de la façon dont elles sont mises en œuvre. L'ampleur du phénomène de capitalisation dépend de trois éléments :

- *l'élasticité d'offre des terres*. La manière dont l'utilisation des terres réagit à l'évolution des valeurs locatives dépend de l'existence et de la faisabilité des solutions de remplacement. En particulier, certaines mesures peuvent limiter les usages auxquels les terres peuvent être affectées, ce qui réduit l'élasticité d'offre des terres.

- *l'élasticité de substitution entre la terre et d'autres facteurs de production*. L'existence de facteurs aisément substituables à la terre limite les répercussions sur les prix des mesures de soutien qui ne ciblent pas la terre. Inversement, l'existence d'une forte élasticité de substitution accroît le degré de capitalisation des mesures qui ciblent la terre.

- *l'impact initial de la mesure*. Il y a de fortes chances que les mesures qui ciblent l'utilisation des terres aient davantage de répercussions sur la valeur locative.

Élasticité d'offre et élasticité de substitution des facteurs

Les approches simplificatrices de l'étude des mesures fondées sur les superficies, comme celles qui sont utilisées dans le document Guyomard *et al.* (2004) et dans le présent rapport, ne rendent pas compte de tous les aspects des programmes effectivement mis en œuvre par les pays de l'OCDE. Toutefois, tant que les marchés fonctionnent de manière raisonnablement efficace, les concepts économiques de l'élasticité de l'offre et de l'élasticité de substitution continueront de jouer un rôle majeur dans la détermination des effets de ces mesures. Cette section analyse plus avant la signification de ces paramètres d'élasticité et présente quelques données empiriques concernant leurs valeurs.

L'élasticité d'offre des facteurs de production témoigne de la mobilité des facteurs de production

Prenons le cas suivant : une personne est propriétaire de toutes les terres d'un pays et le seul usage auquel les terres de ce pays peuvent être affectées est la production d'un seul et unique produit agricole. Le propriétaire n'a guère d'autre choix que d'affecter la totalité de ses terres à l'agriculture. En l'absence de toute autre affectation possible, sa décision ne dépend pas de la valeur locative des terres. En d'autres termes, en l'absence de solutions de remplacement, l'élasticité-prix de l'offre de terres doit être fixée à sa limite inférieure de 0 (l'offre de terres est parfaitement inélastique).

Supposons à présent que la terre peut être affectée à deux usages : soit l'agriculture, soit une autre activité. Le propriétaire est maintenant en mesure de répartir ses terres entre les deux activités de manière à augmenter ses profits. La superficie consacrée à l'agriculture dépendra donc de la valeur locative des terres agricoles : toute augmentation de cette valeur incitera le propriétaire à affecter davantage de parcelles à la production agricole. En d'autres termes, lorsqu'il existe une autre utilisation possible, l'élasticité-prix de l'offre de terres agricoles est positive. L'élasticité de l'offre dépend du nombre d'alternatives réalistes dont le propriétaire dispose. En pratique, ce nombre dépend du degré d'hétérogénéité des terres (se prêtent-elles à d'autres usages ?) et de la réglementation en vigueur concernant l'utilisation et la reconversion des terres. La faisabilité des différentes utilisations possibles des terres et, partant, l'élasticité d'offre de terres par rapport à un usage donné dépendent donc des limites matérielles et des réglementations en vigueur.

La plupart des pays ont adopté des lois et des mesures qui définissent les conditions dans lesquelles les propriétaires peuvent reconvertir les terres agricoles à des usages non agricoles. Par exemple, les documents OCDE (1996) et Latruffe et Le Mouël (2006), montrent que la plupart des pays de l'OCDE ont mis en place des lois concernant l'aménagement de l'espace ou l'occupation des sols qui répertorient les terres agricoles, les terrains constructibles, etc., ainsi que des lois qui interdisent la reconversion des terres affectées à des usages spécifiquement prévus par les autorités administratives. C'est notamment le cas des terres agricoles, qui sont extrêmement protégées contre toute utilisation concurrente. Plus la législation protégeant les terres agricoles contre les utilisations concurrentes est rigoureuse, plus le degré de mobilité des terres agricoles

entre l'agriculture et d'autres secteurs de l'économie est bas et plus l'élasticité d'offre des terres agricoles est faible. Ces mesures sont examinées plus en détail au chapitre 4.

Lorsque l'on examine les autres affectations possibles des terres à l'intérieur même du secteur agricole, la question de l'adéquation des terres à d'autres usages et les restrictions imposées à cet égard par la réglementation restent pertinentes, quoique dans une moindre mesure.[2] Il est probable que des terres déjà consacrées à l'agriculture seront mieux adaptées à la production d'un autre produit agricole qu'à un usage non agricole. Cela signifie que l'élasticité d'offre des terres au niveau d'une culture donnée sera vraisemblablement plus forte qu'au niveau de l'ensemble du secteur agricole.

Les estimations fiables de l'élasticité d'offre des terres n'aboutissent à aucune conclusion probante (OCDE, 2001). Malgré cette absence de résultats empiriques, les chercheurs s'accordent dans l'ensemble sur un certain nombre de conclusions « simplificatrices » concernant les pays de l'OCDE.

- *L'élasticité d'offre des terres dans le secteur agricole est très faible.* Par conséquent, la plupart des modèles de simulation mondiaux axés sur l'agriculture présument que la mobilité des terres entre l'agriculture et d'autres secteurs de l'économie est nulle (l'élasticité est égale à zéro).
- *Parmi tous les facteurs/intrants utilisés dans l'agriculture, la terre est probablement celui dont la mobilité entre les usages agricoles et non agricoles est la plus faible*. Par conséquent, au niveau du secteur agricole, l'élasticité d'offre de la terre sera probablement inférieure aux élasticités d'offre de tous les autres facteurs/intrants.
- *La main-d'œuvre familiale est probablement assez immobile entre l'agriculture et les autres secteurs, mais plus mobile que la terre*. En d'autres termes, l'élasticité d'offre de la main-d'œuvre familiale sera probablement faible, quoique supérieure à celle de la terre.
- *Tous les autres facteurs/intrants sont probablement très mobiles entre l'agriculture et les autres secteurs*. Par conséquent, les modèles théoriques et les modèles de simulation mondiaux font souvent l'hypothèse que les offres de ces autres facteurs/intrants sont parfaitement élastiques (contrairement au MEP, qui présume que la capacité de réaction de ces facteurs est élastique mais limitée).[3]

En ce qui concerne l'impact des politiques agricoles sur la valeur des terres, cette convergence de vues a des implications évidentes compte tenu des considérations développées plus haut à propos du rôle des élasticités d'offre des facteurs. Plus spécifiquement, il est probable que, dans la plupart des pays de l'OCDE :

- une part significative du soutien agricole est capitalisée dans la valeur locative des terres agricoles ;
- la main-d'œuvre familiale tire également avantage du soutien agricole, mais dans une moindre mesure que la terre, surtout dans le cas du soutien des prix à la production ;
- lorsque le soutien se présente sous la forme d'un paiement à la superficie, il se capitalise davantage dans le prix des terres et la main-d'œuvre familiale n'en tire que peu de gains, si tant est qu'elle en bénéficie. L'effet sur le bien-être global des ménages agricoles varie selon que les ménages agricoles sont propriétaires ou non de leurs terres.

Les élasticités de substitution témoignent de la flexibilité des techniques de production

L'élasticité de substitution entre deux facteurs/intrants mesure la variation proportionnelle de l'utilisation d'une combinaison de deux facteurs en fonction d'une variation proportionnelle donnée de leurs prix relatifs. Elle est définie pour un exploitant produisant à coûts minima, en gardant constantes les quantités produites. La définition de l'élasticité de substitution change légèrement lorsque l'on passe d'une combinaison de deux facteurs/intrants à une combinaison de n facteurs/intrants. Il s'agit à présent d'une mesure partielle définie pour des combinaisons de deux facteurs/intrants – elle mesure la variation en pourcentage du rapport entre les quantités utilisées du facteur/intrant i et du facteur/intrant j en fonction de la variation en pourcentage du rapport entre leurs prix, tous autres facteurs/intrants étant constants. Par conséquent, dans le contexte d'une combinaison de n facteurs/intrants, les élasticités de substitution ne rendent pas compte de l'éventail complet des possibilités de substitution disponibles pour toutes les techniques de production.

Contrairement aux élasticités-prix de l'offre de facteurs, les élasticités de substitution entre facteurs/intrants utilisés dans la production agricole ont fait l'objet de nombreuses estimations, dont les résultats ne vont cependant pas toujours dans le même sens. Le document OCDE (2001) passe en revue les estimations des élasticités de substitution dans la production agricole qui ont été faites pour le Canada, l'Union européenne, le Mexique et les États-Unis. Cet inventaire, le plus complet à ce jour, a été réalisé dans le contexte de l'élaboration du modèle MEP et a été la principale source d'informations pour le calibrage des paramètres.

Cet inventaire révèle qu'au niveau agrégé:

- les grandes catégories de facteurs/intrants (principalement la terre, la main-d'œuvre familiale, le capital, ainsi que les intrants achetés, comme la main-d'œuvre salariée, les engrais, les pesticides, les semences, l'énergie, etc.) sont généralement considérées comme substituables plutôt que complémentaires dans la production ;
- la terre semble davantage substituable aux intrants achetés qu'à la main-d'œuvre familiale et/ou au capital ;
- les estimations varient : des combinaisons de deux facteurs sont qualifiées de fortement substituables à fortement complémentaires selon les études.

Analyse quantitative du soutien agricole et des marchés fonciers

Tous les modèles de simulation axés sur l'agriculture, qu'il s'agisse de modèles d'équilibre partiel ou général, peuvent être considérés comme des versions plus élaborées de l'analyse simplifiée présentée ici. Ils sont basés, implicitement ou explicitement, sur des fonctions de production agricole données et sur des fonctions d'offre de facteurs de production résultant du comportement d'optimisation de propriétaires de facteurs. Ces modèles peuvent intégrer davantage de produits, de secteurs et de facteurs de production, de sorte qu'ils permettent une analyse plus complète.[4] Ils se sont révélés utiles pour prédire l'impact d'une réforme agricole et peuvent mettre en évidence les interactions existant entre les politiques agricoles et les marchés fonciers, ainsi que les conséquences de ces interactions pour la réforme.

La pertinence des résultats obtenus à l'aide d'un modèle est liée à la validité des hypothèses qui le sous-tendent. Un postulat important est que les marchés sont parfaits. Cette hypothèse est peut-être valable pour la plupart des économies développées, mais elle n'est pas vraie lorsque les droits de propriété et les marchés de capitaux sont mal définis. Bien qu'il faille garder cette importante réserve à l'esprit, l'hypothèse des marchés fonciers imparfaits ne s'applique, dans le contexte de l'OCDE, qu'à certains cas spéciaux, tels que ceux décrits dans l'encadré 2.1. Les réglementations qui influent sur la mobilité des actifs entre différentes utilisations peuvent également jouer un rôle important. Cette question sera examinée au chapitre 4.

En ce qui concerne l'analyse de la valeur des actifs, la plupart des modèles économiques comportent une autre limite de taille, dans la mesure où ils considèrent les terres agricoles comme un facteur de production et non comme un actif. Ils peuvent donc donner des éléments de réponse à la question de l'ampleur du phénomène de capitalisation des mesures de soutien dans la valeur locative des terres agricoles, mais non dans leur valeur marchande.

Pour inférer comment des variations de valeur locative se traduisent en variations de valeur marchande, on peut faire appel au principe de base de la théorie ricardienne selon lequel la valeur marchande d'une parcelle peut être exprimée comme une fonction de la valeur actuelle nette du flux de gains futurs qu'elle génère. Cette valeur dépend entre autres du taux d'actualisation des gains futurs (c'est-à-dire de la mesure dans laquelle ils sont moins valorisés que les gains actuels), du nombre d'années durant lesquelles ces gains seront réalisés et du degré d'incertitude qui entoure les gains futurs. Cette approche est examinée en détail au chapitre suivant, de même que les données témoignant en faveur de son utilisation et des mesures pratiques.

Si tous les instruments de politique agricole utilisés dans les pays de l'OCDE étaient des subventions clairement destinées à des produits, des facteurs ou des intrants donnés, il serait aisé de modéliser leur impact initial car il faudrait simplement définir le niveau approprié de désagrégation des produits et des facteurs/intrants. La difficulté provient du fait que les instruments de politique agricole deviennent de plus en plus complexes. Prenons l'exemple d'un soutien qui se présente sous la forme d'un paiement direct. Dans ce cas, il serait plus judicieux de réaliser la simulation au niveau de l'ensemble du programme plutôt qu'au niveau d'un seul instrument, dans la mesure où la plupart des programmes de paiements directs mis en œuvre dans les pays de l'OCDE comportent plusieurs instruments. Pour évaluer l'impact des paiements à la superficie, certaines des caractéristiques spécifiques à ce type de transfert doivent être prises en considération :

- les paiements peuvent s'accompagner de diverses conditions : gel des terres obligatoire, obligation de cultiver (des produits déterminés, par exemple), limites applicables aux superficies de référence, obligation d'être exploitant, respect de normes environnementales, etc. ;
- il se peut que toutes les terres agricoles ne soient pas admises à bénéficier d'un programme, ce qui entraîne des différences entre les superficies éligibles et les superficies non éligibles ;
- il se peut que certains paiements ne soient pas subordonnés à l'obligation de cultiver un produit, mais octroyés au titre de la production ou du soutien antérieurs. La différence avec la superficie ou le volume antérieurs doit être prise en considération lors de la détermination de l'impact sur les décisions concernant la production actuelle ;

- les conditions d'octroi des paiements à la superficie peuvent prévoir un gel des terres obligatoire ou volontaire. Il importe de savoir si le gel des terres obligatoire s'applique aux terres affectées à la culture de produits déterminés. Lors de la définition des paramètres du modèle, il faut alors déterminer si la fonction de production agricole doit opérer une distinction entre les superficies soumises au gel des terres et les superficies qui ne sont pas visées par cette obligation.

Exemple utilisant le Modèle d'évaluation des politiques (MEP) de l'OCDE

Le Modèle d'évaluation des politiques (MEP) de l'OCDE peut être considéré comme une application du cadre analytique décrit ci-dessus.[5] Doté d'une structure théorique similaire, il élargit l'analyse à six régions de l'OCDE, à six produits différents et à un certain nombre de facteurs de production que les ménages agricoles achètent ou dont ils sont propriétaires. Il spécifie également la valeur des élasticités (indirectement dans certains cas), dont il a été démontré qu'elles déterminent de manière cruciale l'impact des mesures sur la production et sur la capitalisation. Il est utilisé pour illustrer la relation entre le profil des mesures agricoles et leurs répercussions sur la valeur locative des terres. Le MEP est un modèle statique d'équilibre partiel, dont l'atout analytique est une représentation relativement détaillée des différents types de terres utilisées dans la production agricole.[6]

Le modèle considère la terre comme une ressource hétérogène : si l'utilisation la plus judicieuse que l'on peut faire d'une parcelle donnée est la production de blé, en raison du type de sol et d'une série d'autres caractéristiques matérielles comme l'emplacement et la durée de la saison de croissance par exemple, on peut également l'utiliser pour produire d'autres produits, bien que de manière légèrement moins efficiente. En pratique, cette hétérogénéité est représentée par une série d'élasticités croisées des prix des terres, qui mesurent les changements d'affectation de la parcelle en fonction des variations de valeur locative des terres affectées aux diverses utilisations. Ce postulat d'hétérogénéité implique que chaque type d'affectation engendre une valeur locative différente. Ceci correspond globalement aux observations, mais l'origine de l'hétérogénéité, qu'elle soit naturelle ou induite par les politiques, n'est pas précisée. Comme indiqué plus haut, cette hétérogénéité détermine dans une large mesure l'élasticité d'offre de la terre.

La terre compte parmi de nombreux facteurs de production, qui sont tous substituables à un degré quelconque. On peut donc analyser l'impact des mesures sur la terre en fonction des deux éléments clés identifiés plus haut : l'affectation des terres à des utilisations concurrentes en fonction de la valeur locative relative des terres affectées aux divers usages (élasticité de l'offre) et l'arbitrage à réaliser entre la terre et d'autres facteurs de production d'un produit donné en fonction du prix relatif de chacun de ces facteurs (élasticité de substitution)[7].

Comme décrit ci-dessus, l'élasticité de l'offre rend compte des alternatives existantes. Un agriculteur réagit à une hausse de valeur locative des terres affectées à la production de blé en fonction de l'évolution des valeurs locatives des terres affectées à d'autres utilisations. Dans le MEP, une mesure peut affecter simultanément plusieurs de ces valeurs locatives en fonction de l'ampleur de son champ d'application. Comme on le verra, ce sont les variations relatives de ces valeurs locatives qui déterminent la réaction optimale. Les résultats de l'analyse sont toujours présentés sous l'angle de deux types d'effets : i) quelles sont les répercussions de la mesure sur les valeurs locatives relatives des terres et, partant, sur l'offre de terres affectées à un type d'utilisation donné, et ii) quelles sont les répercussions de la mesure sur les coûts relatifs liés à l'utilisation de

différents facteurs de production, en particulier sur le coût relatif de la terre par rapport à celui d'autres facteurs.

Vu la nature du modèle, les simulations estiment l'impact des mesures agricoles indépendamment de tout autre facteur influençant l'utilisation ou le prix des terres déjà affectées à la production agricole. En d'autres termes, l'analyse se limite aux mesures agricoles explicitement prises en compte et tous les autres facteurs sont supposés constants. Cela étant, et comme démontré plus haut, on peut s'attendre à ce que la plupart des mesures agricoles, et pas seulement les paiements à la superficie, aient des répercussions sur l'utilisation et le prix des terres. Cet élément se reflète dans la structure du modèle : quel que soit l'impact initial d'une mesure, les effets sont ressentis tout au long de la chaîne de valeur en raison des interactions entre les marchés.

Pour illustrer ces concepts, le MEP utilise généralement un scénario dans lequel le niveau du soutien est amputé de 1 % de la valeur de la production de 2004 pour les six régions représentées : le Canada, l'Union européenne, le Japon, le Mexique, la Suisse et les États-Unis. Les résultats sont à vocation générique et illustrative. Par conséquent, même si le scénario intègre les paiements de soutien, tels que définis par l'ESP en 2004, octroyés dans chaque région, aucune tentative n'est faite pour représenter intégralement toute la complexité des diverses mesures (encadré 2.1). Les simulations visent plutôt à estimer les impacts relatifs sur le marché foncier d'une même variation du soutien, globalement réparti en quatre catégories de mesures : soutien des prix du marché pour les productions végétales, paiements au titre des intrants, paiements à la superficie pour les productions végétales (avec obligation de produire) et paiements au titre des droits antérieurs.

Lors de la conception de simulations de ce type, il importe de définir comment la mesure sera adaptée à chaque produit affecté. À l'heure actuelle, il est rare que les mesures agricoles couvrent un seul produit – surtout en ce qui concerne les mesures applicables aux productions végétales dont il est question ici – de sorte que les résultats se rapportant à des produits isolés peuvent être trompeurs. Par exemple, une réduction des paiements à la superficie a des effets très différents selon qu'elle s'applique à l'ensemble des productions végétales ou au seul blé. Pour qu'une simulation de mesures soit complète, elle doit se définir par l'importance de la variation du soutien et par la répartition de cette variation entre les produits.

Les simulations de mesures doivent être conçues de manière à maintenir un maximum de neutralité entre les produits. En ce qui concerne le soutien des prix du marché et les paiements à la superficie, où les niveaux de soutien peuvent varier selon les produits, les *taux* de subvention appliqués à chaque produit sont réduits dans une même proportion, ce qui permet de préserver les niveaux relatifs de soutien et, partant, de réduire le soutien d'une manière uniforme. Le soutien est réduit pour les productions végétales, mais pas pour le bœuf ou le lait. Par conséquent, la modification des rendements relatifs qui en résulte entraîne un changement d'affectation des terres par l'abandon des productions végétales au profit des pâturages.

L'hypothèse qui détermine la répartition des paiements au titre des droits antérieurs est qu'ils n'ont aucun impact sur les *valeurs locatives* relatives des terres affectées aux différents usages agricoles. L'hypothèse qui détermine la répartition des paiements au titre de l'utilisation d'intrants est qu'un seul et unique taux de soutien s'applique à la plupart des intrants achetés. L'offre de ces intrants est globale, c'est-à-dire qu'elle n'est pas différenciée en fonction des produits pour lesquels ils sont utilisés.

Encadré 2.1. Évaluation quantitative de l'impact des politiques agricoles

L'analyse MEP présentée ici est fondée sur le soutien à l'agriculture, tel que mesuré par l'ESP pour une année déterminée, à savoir 2004. Par conséquent, elle donne une image instantanée de la situation dans chacune des régions de l'OCDE qui sont représentées dans le modèle. Les mesures de soutien sont réparties en quatre grandes catégories : le soutien des prix du marché, le soutien aux intrants, les paiements à la superficie et les paiements au titre des droits antérieurs. Cette répartition est motivée par des considérations pratiques : la représentation détaillée de chacune des mesures a été sacrifiée au profit d'une large vue d'ensemble permettant de réaliser des comparaisons entre différentes catégories de mesures dans différentes régions de l'OCDE. Le modèle et les données étant fortement agrégés, les résultats obtenus à l'aide du MEP doivent être considérés comme des valeurs approximatives et non comme des estimations précises. Néanmoins, un exercice mettant en parallèle le soutien des prix du marché et les paiements au titre des droits antérieurs, par exemple, peut donner une idée générale des principales différences qui caractérisent ces mesures en termes d'impact sur la production, la capitalisation des actifs, etc.

Les exemples présentés à titre illustratif ont également pour avantage de permettre l'analyse de mesures en cours de développement, pour lesquelles aucune donnée n'est encore disponible. Tel est notamment le cas du régime du paiement unique mis en œuvre dans l'Union européenne. Bien que ce dispositif soit appliqué depuis 2004 dans certains États membres, sa mise en œuvre effective n'a commencé qu'en 2005 ou 2006 dans d'autres pays. Il sera appliqué selon des modalités différentes dans chaque État membre, de sorte que toute évaluation quantitative précise de ses répercussions nécessitera au minimum :

- un modèle représentant individuellement chaque État membre de l'UE ;
- un niveau de désagrégation encore plus élevé, dans la mesure où les modalités de mise en œuvre varient selon les régions au sein d'un même pays ;
- la prise en compte explicite de défaillances possibles du marché dans un certain nombre de nouveaux États membres ;
- des données chronologiques suffisamment complètes, permettant de réaliser des estimations économétriques de paramètres clés du modèle (les élasticités) ;
- une couverture de produits englobant l'ensemble des activités pouvant bénéficier du paiement unique par exploitation.

Même cette liste d'exigences minimales nécessite un apport important de ressources – chercheurs, consultants, collecte de données, estimation et élaboration des modèles, etc. À titre d'exemple, signalons que la Commission européenne a lancé un projet de recherche (IDEMA) visant à étudier l'impact du découplage et de la modulation dans l'Union élargie. Ce projet d'une durée de trois ans fera intervenir des participants issus de neuf établissements de recherche situés dans différents États membres. La contribution communautaire maximale atteint près de 1.4 million d'EUR.

L'impact initial des paiements à la superficie et des paiements au titre des droits antérieurs s'exerce sur le marché foncier. L'effet initial du soutien des prix du marché s'exerce sur le marché des produits et celui des paiements au titre de l'utilisation d'intrants sur le marché des intrants achetés. Comme on pouvait s'y attendre, les mesures dont l'impact initial s'exerce sur le marché foncier ont davantage de répercussions sur la valeur locative des terres (tableau 2.1). Elles ont un effet direct sur la valeur locative et tous les autres ajustements qui interviennent dans le modèle sont secondaires par rapport à ce choc initial. Toutefois, cela ne signifie pas que ces formes de soutien ont les effets les plus marqués sur l'affectation des terres (tableau 2.2).

Tableau 2.1 Impact estimé d'une réduction du soutien sur les valeurs locatives des terres

Variation en pourcentage

	Soutien des prix du marché		Soutien aux intrants		Paiements à la superficie		Paiements au titre des droits antérieurs	
	Terres cultivées	Pâturages	Terres cultivées	Pâturages	Terres cultivées	Pâturages	Terres cultivées	Pâturages
Canada	-3.10	0.04	-1.48	-1.24	-6.96	-1.00	-3.46	-3.46
UE15	-1.17	-0.32	-0.43	-0.71	-4.04	-0.74	-3.36	-3.35
Japon	-2.14	-0.11	-2.01	-0.93	-8.04	-0.81	-4.72	-4.69
Mexique	-3.55	-0.02	-2.20	-0.54	-6.15	-0.24	-1.82	-1.82
Suisse	-3.29	-0.40	-0.90	-0.21	-14.70	-0.79	-3.70	-3.68
Etats-Unis	-1.75	-0.10	-0.76	-1.40	-5.17	-0.86	-2.59	-2.59

Source : MEP de l'OCDE.

Tableau 2.2 Impact estimé d'une réduction du soutien sur l'utilisation des terres

Variation en pourcentage

	Soutien des prix du marché		Soutien aux intrants		Paiements à la superficie		Paiements au titre des droits antérieurs	
	Terres cultivées	Pâturages	Terres cultivées	Pâturages	Terres cultivées	Pâturages	Terres cultivées	Pâturages
Canada	-0.30	0.28	-0.10	-0.05	-0.65	0.49	0.00	0.00
UE15	-0.17	0.07	0.06	-0.02	-0.60	0.34	-0.02	-0.02
Japon	-0.10	0.08	-0.08	0.00	-0.32	0.33	-0.04	-0.04
Mexique	-0.35	0.13	-0.19	0.03	-0.61	0.22	-0.01	-0.01
Suisse	-0.27	0.09	-0.07	0.02	-1.36	0.47	-0.01	-0.01
Etats-Unis	-0.16	0.16	-0.01	-0.14	-0.47	0.41	-0.01	-0.01

Source : MEP de l'OCDE.

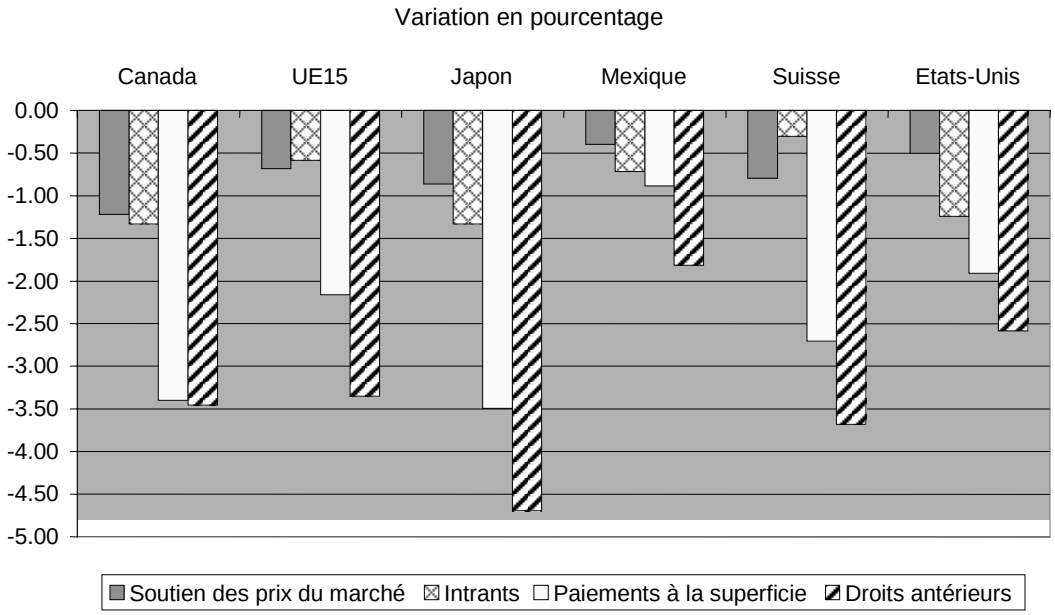
La baisse proportionnelle uniforme des valeurs locatives des terres engendrée par la réduction des paiements au titre des droits antérieurs n'incite pas à reconvertir les terres à d'autres utilisations. Sur l'axe des valeurs locatives relatives des terres, rien n'a changé, de sorte qu'aucun ajustement ne se produit. Sur l'axe des coûts relatifs de la terre par rapport aux coûts relatifs d'autres facteurs de production, la terre est devenue plus onéreuse suite à la hausse du prix de demande, défini comme étant la valeur locative augmentée des subventions. Les producteurs sont incités à substituer d'autres facteurs de production à la terre, mais il n'y a plus de superficies supplémentaires disponibles : le modèle présume que la superficie totale des terres agricoles est fixe. En outre, l'incitation est la même pour tous les produits, ce qui minimise les mouvements des terres entre les divers produits lorsque les coûts relatifs des facteurs varient.

La réduction des paiements à la superficie entraîne une réaffectation des terres consacrées aux produits qui bénéficient de ces paiements (les grandes cultures) vers les produits qui n'en bénéficient pas (pâturages). Ce phénomène reflète l'évolution, induite par la modification de la mesure, des prix relatifs des terres affectées aux diverses utilisations. La réduction du soutien des prix du marché fait baisser la valeur locative des terres car, comme pour tous les facteurs de production, la demande de terres est déterminée par la valeur de la production sur le marché des produits. La baisse de prix d'un produit entraîne une réduction de la valeur implicite des facteurs utilisés pour le produire. La réduction du soutien aux intrants rend la terre relativement plus attrayante puisque les intrants achetés deviennent plus onéreux, mais les valeurs locatives

continuent à diminuer car la baisse implicite de la production fait plus de compenser cet effet relatif sur les prix.

Tous les résultats présentés ci-dessus font apparaître une dégression de l'impact des différentes formes de soutien sur les rentes foncières. Les paiements au titre des droits antérieurs ont l'impact le plus marqué sur les rentes foncières. Rappelons qu'en termes de distorsions sur la production, la simulation part du principe que ce type de paiements n'ont aucune influence sur les décisions de consacrer les terres à la production de produits donnés. À l'autre extrémité, le soutien des prix du marché exerce l'impact le plus faible sur les rentes foncières, mais il est l'une de formes de soutien qui engendre les distorsions les plus fortes sur la production (OCDE, 2001). Le graphique 2.1 présente une synthèse des résultats[8].

Graphique 2.1. Impact estimé d'une réduction du soutien sur les valeurs locatives des terres



Conformément à l'approche de la valeur actuelle nette (VAN) présentée au chapitre suivant, il faut spécifier un taux d'actualisation et un horizon temporel pour estimer les répercussions des scénarios de mesures sur les prix des terres. À titre d'illustration, un taux d'actualisation de 5 % est appliqué selon différents postulats concernant la période durant laquelle le programme *aurait été poursuivi* en l'absence de la réforme mise en œuvre dans le cadre de la simulation. Selon cette approche, plus la durée d'application de la mesure est longue, plus l'effet sur les prix des terres est important (tableau 2.3).

Par exemple, la réduction des paiements à la superficie devrait entraîner une baisse de la valeur locative des terres cultivées de 12.7 USD par hectare aux États-Unis. Si ces paiements avaient été considérés comme susceptibles de perdurer trois années supplémentaires, la réforme aurait entraîné une baisse des prix des terres d'environ 35 USD par hectare, mais si le programme avait été poursuivi durant 20 ans, l'effet sur les prix des terres aurait été supérieur à 158 USD par hectare. Dans les pays où les terres sont plus rares par rapport à la valeur de la production agricole (la Suisse et le Japon, par exemple), l'impact sur les valeurs locatives et marchandes des terres est encore plus marqué.

Ces résultats montrent qu'il est difficile de prédire les effets des mesures sur les prix des terres. L'équation de la VAN, dont il faut bien admettre qu'elle manque de précision, peut donner des variations de prix très différentes selon les horizons temporels et les taux d'actualisation pris pour hypothèses. En outre, les résultats peuvent varier considérablement d'un pays à l'autre. Par extension, et bien que cette question n'ait pas été abordée dans le cadre de la présente analyse, les différences observées au sein d'un même pays (entre les terres situées dans des zones rurales isolées et les terres avoisinant les centres urbains, par exemple) peuvent également être considérables. Des variations aussi importantes des prix des terres peuvent avoir des répercussions significatives sur le bien-être en cas de réforme et savoir tirer parti des rares données disponibles pour estimer ces impacts représente un défi pour tous les décideurs publics qui cherchent à opérer une réforme.

Tableau 2.3 Variations des valeurs locatives rapportées aux variations des valeurs marchandes

Terres cultivées	Variations des valeurs locatives	Variations des valeurs marchandes par horizon temporel		
		à 3 ans	à 10 ans	à 20 ans
Canada				
Terres cultivées				
Soutien des prix du marché	-2.6	-7.1	-20.2	-32.6
Soutien aux intrants	-1.2	-3.4	-9.6	-15.6
Paiements à la superficie	-5.9	-16.0	-45.4	-73.2
Paiements au titre des droits antérieurs	-2.9	-8.0	-22.6	-36.4
Pâturages				
Soutien des prix du marché	0.0	0.0	0.1	0.1
Soutien aux intrants	-0.3	-0.8	-2.2	-3.6
Paiements à la superficie	-0.2	-0.6	-1.8	-2.9
Paiements au titre des droits antérieurs	-0.8	-2.2	-6.2	-10.0
Union européenne				
Terres cultivées				
Soutien des prix du marché	-6.8	-18.5	-52.4	-84.5
Soutien aux intrants	-2.5	-6.8	-19.4	-31.3
Paiements à la superficie	-23.7	-64.4	-182.7	-294.9
Paiements au titre des droits antérieurs	-19.7	-53.6	-151.9	-245.2
Pâturages				
Soutien des prix du marché	-0.4	-1.0	-2.9	-4.6
Soutien aux intrants	-0.8	-2.2	-6.2	-10.0
Paiements à la superficie	-0.8	-2.3	-6.6	-10.6
Paiements au titre des droits antérieurs	-3.8	-10.4	-29.5	-47.6

Tableau 2.3 Variations des valeurs locatives rapportées aux variations des valeurs marchandes *(suite)*

Terres cultivées	Variations des valeurs	Variations des valeurs marchandes		
		à 3 ans	à 10 ans	à 20 ans
Japon				
Terres cultivées				
Soutien des prix du marché	-18.5	-50.3	-142.6	-230.1
Soutien aux intrants	-17.5	-47.6	-135.0	-217.9
Paiements à la superficie	-158.1	-430.6	-1220.8	-1970.3
Paiements au titre des droits antérieurs	-61.7	-168.0	-476.4	-768.8
Pâturages				
Soutien des prix du marché	-1.6	-4.3	-12.3	-19.8
Soutien aux intrants	-13.1	-35.7	-101.1	-163.2
Paiements à la superficie	-11.4	-31.2	-88.3	-142.6
Paiements au titre des droits antérieurs	-65.9	-179.5	-509.1	-821.6
Mexique				
Terres cultivées				
Soutien des prix du marché	-5.3	-14.4	-40.9	-65.9
Soutien aux intrants	-3.3	-8.9	-25.4	-40.9
Paiements à la superficie	-9.2	-25.0	-70.8	-114.3
Paiements au titre des droits antérieurs	-2.7	-7.4	-21.0	-33.8
Pâturages				
Soutien des prix du marché	0.0	0.0	0.0	0.0
Soutien aux intrants	-0.1	-0.3	-0.9	-1.5
Paiements à la superficie	-0.1	-0.1	-0.4	-0.7
Paiements au titre des droits antérieurs	-0.4	-1.1	-3.1	-5.0
Suisse				
Terres cultivées				
Soutien des prix du marché	-47.5	-129.2	-366.4	-591.3
Soutien aux intrants	-13.0	-35.5	-100.8	-162.6
Paiements à la superficie	-212.3	-578.1	-1639.2	-2645.5
Paiements au titre des droits antérieurs	-53.4	-145.4	-412.4	-665.5
Pâturages				
Soutien des prix du marché	-2.1	-5.6	-15.8	-25.6
Soutien aux intrants	-1.1	-2.9	-8.3	-13.4
Paiements à la superficie	-4.1	-11.1	-31.5	-50.9
Paiements au titre des droits antérieurs	-19.0	-51.7	-146.6	-236.6
Etats-Unis				
Terres cultivées				
Soutien des prix du marché	-4.3	-11.7	-33.2	-53.6
Soutien aux intrants	-1.9	-5.1	-14.4	-23.2
Paiements à la superficie	-12.7	-34.6	-98.2	-158.5
Paiements au titre des droits antérieurs	-6.4	-17.3	-49.2	-79.4
Pâturages				
Soutien des prix du marché	0.0	-0.1	-0.3	-0.5
Soutien aux intrants	-0.5	-1.4	-3.9	-6.2
Paiements à la superficie	-0.3	-0.8	-2.4	-3.8
Paiements au titre des droits antérieurs	-0.9	-2.5	-7.1	-11.5

Source : MEP de l'OCDE.

Résumé

Ce chapitre examine dans quelle mesure les politiques agricoles peuvent se capitaliser dans la valeur des terres. Selon la théorie économique, l'ampleur de ce phénomène de capitalisation dépend de la manière dont les mesures sont mises en œuvre et plus particulièrement de leur impact initial, de l'élasticité d'offre des terres et de l'élasticité de substitution entre la terre et d'autres facteurs de production agricole. L'analyse souligne aussi la difficulté à prédire précisément les effets des politiques sur le prix du foncier, toutes choses égales par ailleurs.

L'analyse montre que la capitalisation du soutien dans la valeur des terres est généralement inversement proportionnelle au degré de distorsion du marché. Un programme très découplé est moins susceptible d'affecter les décisions concernant la production, mais les gains qu'il génère sont plus susceptibles d'être capitalisés dans la valeur des terres jusqu'à un certain point.

Lorsque les mesures se capitalisent dans la valeur des terres, les coûts de production augmentent. Pour estimer dans quelle mesure une hausse des valeurs locatives des terres se traduit par une hausse des prix de vente des terres, on peut appliquer le modèle de la valeur actuelle nette, selon lequel le prix d'une parcelle est égal à l'ensemble des flux futurs de revenus (valeurs locatives) qu'elle génère. Pour ce faire, il faut toutefois connaître les taux d'actualisation subjectifs des particuliers, leurs anticipations concernant les événements futurs et l'horizon temporel de leurs décisions. En outre, de nombreux autres facteurs renforcent le caractère imprévisible de la dynamique du marché, de sorte que les travaux visant à rapporter les valeurs locatives aux valeurs marchandes n'ont pas encore donné de résultats satisfaisants. Certaines de ces questions sont abordées dans le chapitre suivant.

Notes

1. Cela dépend de la faisabilité des autres utilisations possibles. Par exemple, si la terre ne se prête qu'à un usage agricole, toutes les parcelles seront déjà affectées à l'agriculture et les variations de prix n'entraîneront aucun accroissement des superficies agricoles. En revanche, si la terre est adaptée et affectée à un large éventail d'activités, la hausse des rentes foncières agricoles attirera vers le secteur agricole des terres affectées à d'autres utilisations devenues moins rentables.

2. Ces réglementations sont généralement applicables à l'ensemble des terres agricoles, de sorte qu'elles influent sur la mobilité des terres entre les usages agricoles et non agricoles. En règle générale, elles ne visent pas à protéger des utilisations agricoles déterminées (les terres cultivées, par exemple) contre des utilisations agricoles concurrentes (les pâturages, par exemple). Toutefois, de nombreux pays ont adopté des dispositions légales interdisant d'affecter certaines zones agricoles (des zones écologiquement sensibles, par exemple) à certains types d'activités agricoles (l'élevage intensif, par exemple).

3. En règle générale, on adopte la même fourchette pour la mobilité des facteurs/intrants au sein du secteur agricole. Toutes les élasticités atteignent cependant des valeurs plus élevées, ce qui montre que la terre, la main-d'œuvre familiale et, dans une moindre mesure, d'autres facteurs/intrants sont plus mobiles entre des utilisations agricoles alternatives qu'entre des usages agricoles et non agricoles.

4. Une autre différence importante par rapport aux modèles de base utilisés dans l'analyse graphique est que les modèles de simulation mondiaux prennent souvent en compte plusieurs pays, dont certains sont supposés être de grande taille. Par conséquent, un choc exogène (induit par une mesure) dans l'un de ces grands pays engendrera des ajustements sur les marchés mondiaux, qui entraîneront à leur tour l'adaptation des prix des produits sur les marchés nationaux.

5. Pour de plus amples informations sur le MEP, voir le document Market Effects of Crop Support Measures (OCDE, 2001) ou le document du Groupe PMA intitulé « *The Six Commodity PEM model: Preliminary Results* » [AGR/CA/APM(2005)30].

6. Le MEP étant un modèle d'équilibre partiel, il ne rend pas compte des effets que peuvent avoir sur les terres des chocs dont l'origine se situe en dehors du secteur agricole. La superficie totale affectée à l'agriculture est supposée fixe.

7. Des travaux antérieurs réalisés à l'aide du MEP utilisent le terme « prix » en relation avec la terre. L'expression plus précise « valeur locative » est préférée ici, car elle permet de conserver la distinction entre valeur de stock (le prix de la terre) et valeur de flux (la valeur locative de la terre), qui est importante dans le contexte du présent document.

8. Les résultats obtenus pour les terres cultivées et pour les pâturages ont été combinés moyennant pondération des superficies initiales respectives.

Chapitre 3.

Prix des terres : données empiriques et analyse d'études antérieures

Comprendre le lien entre les revenus, les loyers des terres agricoles et les valeurs foncières agricoles

Le cadre théorique général pour la capitalisation du soutien agricole dans le facteur de production foncier a été décrit au chapitre 2. Le présent chapitre passe en revue les nombreuses études empiriques sur ce thème, et résume ce que nous savons de l'ampleur de l'impact des politiques agricoles sur les loyers des terres et les prix fonciers. Les études empiriques confirment que nous connaissons relativement bien l'effet des politiques sur les loyers des terres, mais que nous avons des informations plus limitées sur le fonctionnement des marchés fonciers et sur la formation des prix de transaction des terres. Le consensus qui se dégage des études empiriques publiées est que les politiques publiques peuvent influencer effectivement les loyers par le biais du phénomène de capitalisation. En outre, le loyer des terres est lié par une relation positive avec le prix de transaction de la terre, mais ce n'est là qu'un de ses nombreux déterminants possibles.

L'examen des études publiées se présente en deux parties. Dans la première, on esquisse la méthode utilisée dans la très grande majorité des études pour établir un lien entre les loyers des terres et les prix de transaction. La méthode de la valeur actuelle nette (VAN), étendue et modifiée de diverses manières, est le principal instrument des analyses empiriques dans ce domaine. La seconde section passe en revue les données empiriques sur la façon dont les politiques agricoles affectent les prix des terres ou les taux de location, en s'appuyant principalement sur les études publiées depuis les années 90. Les résultats sont résumés sous forme de tableaux.

Le cadre VAN a suscité de constantes critiques, fondées sur des arguments théoriques mais aussi économétriques, mais il est toujours utilisé dans de nombreuses études empiriques. Ces études empiriques confirment les conclusions du deuxième chapitre : les politiques agricoles peuvent avoir un impact substantiel sur le revenu de la terre. Toutefois, ces politiques, qui agissent sur le revenu agricole (escompté), ne sont que l'un des facteurs qui expliquent le *niveau* des prix de la terre. Les interactions avec le marché des capitaux, la pression de l'urbanisation, les politiques non agricoles, en particulier les restrictions de zonage, tous ces facteurs contribuent à expliquer la formation des prix des terres. Toutefois, la littérature empirique permet de mettre en lumière l'influence des *variations* des paiements agricoles sur les *variations* des valeurs foncières, toutes choses égales par ailleurs. Ces informations sont résumées dans le tableau 3.2[1] par l'élasticité de la valeur des terres vis-à-vis du soutien, c'est-à-dire la variation en pourcentage du valeur foncière due à un changement du soutien d'un pourcent.

Le cadre de la valeur actualisée et ses extensions

De nombreuses études ont été consacrées à l'analyse des principaux déterminants de la formation des prix fonciers agricoles. Selon la théorie ricardienne de base, les prix des terres sont déterminés par le flux actuel et le flux futur escompté des gains découlant de leur utilisation. Ces gains peuvent être classés dans deux grandes catégories. La première est le flux découlant d'une utilisation productive, notamment le revenu commercial de la production agricole, à quoi s'ajoute le flux de gains résultant directement ou indirectement des politiques publiques de soutien. La seconde catégorie est liée à l'anticipation des gains en capital futurs — par exemple dans le cas où les prix augmentent sous l'effet de la pression urbaine.

La valeur des loyers en espèces tirés de la terre reflète la valeur nette courante (sur une période unique) résultant de son utilisation productive. Ce *taux de loyer* représente un concept de flux : il s'agit du revenu que produit l'actif lorsqu'on l'utilise durant un laps de temps donné. Le *prix de la terre*, en revanche, reflète la valeur de l'actif lui-même. Le concept de flux (loyer) peut être reflété dans la valeur du stock (prix de l'actif) par une formule de capitalisation de base.

La formule de capitalisation de base

L'approche VAN postule que le prix d'un actif producteur de revenu est égal à la valeur attendue actualisée du flux de revenus nets ou de loyers futurs de cet actif. Dans l'hypothèse d'un horizon temporel illimité, le prix d'équilibre de l'actif au commencement de la période t (L_t) peut être exprimé comme suit :

$$L_t = \sum_{i=0}^{\infty} \frac{E\left(R_{t+i}\right)}{\left(1+r_{t+1}\right)\left(1+r_{t+2}\right)\ldots\left(1+r_{t+i}\right)} \qquad [1]$$

où R_t est le revenu réel net à la fin de la période t, généré par la détention de l'actif, r_t est le taux d'actualisation réel, variable avec le temps, pour l'année t, et E est l'anticipation de revenu liée aux informations pendant la période t.

Si le taux d'actualisation est présumé constant, si les agents sont neutres vis-à-vis du risque et si l'on ne tient pas compte du traitement fiscal différencié des gains en capital et des revenus de loyers, l'équation [1] devient :

$$L_t = \left(1+r\right)^{-1} \sum_{i=0}^{\infty} \frac{E\left(R_{t+i}\right)}{\left(1+r\right)^{i}} \qquad [2]$$

À supposer que le revenu net est constant dans chaque période (R^*), l'équation [2] peut être encore simplifiée pour donner la formule de capitalisation de base :

$$L_t = \frac{R^*}{r} \qquad [3]$$

Cette formule, qui repose sur des hypothèses fortes, est utilisée dans la plupart des études sur la formation des prix fonciers agricoles, L_t étant le prix de la terre et R^* le revenu net réel des terres agricoles. Les revenus nets comprennent à la fois les revenus commerciaux et les revenus au titre du soutien public. Les revenus nets ne sont pas directement observables, mais peuvent être estimés de façon approximative par le revenu agricole net ou par les loyers en espèces.

Ajustement de la formule de capitalisation de base

Les études publiées montrent clairement que si les revenus ou les loyers agricoles peuvent expliquer pour une bonne part les variations des prix des terres agricoles, ils ne sauraient être considérés comme le seul déterminant de ces fluctuations. On peut en conclure que les formules de capitalisation simples ne donnent pas une représentation fidèle des prix fonciers agricoles.

Le cadre de la valeur actuelle nette peut être affiné de diverses manières, et beaucoup d'études se sont efforcées d'incorporer d'autres hypothèses dans l'équation de base. Ces extensions se traduisent soit par un flux modifié de recettes périodiques, R dans les formules ci-dessus, soit par différentes valeurs du taux d'actualisation, r. Les interactions entre le marché des terres et le marché des capitaux représentent une grande catégorie d'extensions qui ont été essayées. Une autre série d'extensions concerne les anticipations. Si les agents forment des anticipations sur le revenu futur et le coût d'opportunité de la terre, cela affectera le taux auquel ils actualisent les flux de recettes futurs. Enfin, le cadre VAN peut être élargi de façon à inclure l'effet d'autres utilisations (non agricoles). À titre d'exemple, la possibilité de convertir un terrain à des utilisations urbaines affecte le coût d'opportunité de la terre agricole, et cet effet peut être pris en compte par des modifications appropriées du taux d'actualisation.

En vue d'expliquer la formation des prix fonciers, les chercheurs ont peu à peu introduit des variables non liées à l'agriculture et, au fil du temps, l'importance de ces facteurs a été confirmée empiriquement. Cependant, les revenus de l'agriculture, y compris les paiements de l'État, continuent de jouer un rôle structurel dans les théories et les estimations empiriques qui s'efforcent d'éclairer l'évolution des prix des terres. Les paragraphes suivants résument les diverses extensions du cadre VAN de base qui ont été mises en place depuis 25 ans.

Marchés des capitaux

Les gains en capital figurent en bonne place dans les études empiriques des années 80 sur les prix du foncier. Cette modification majeure de la formule de capitalisation de base a été proposée par Melichar (1979) qui est parti de l'hypothèse que le taux de croissance des revenus avait été le moteur des valorisations foncières aux États-Unis tout au long des années 70. Pour incorporer les gains en capital dans la formule de capitalisation traditionnelle, on suppose que le prix des terres au début de chaque année t est égal au revenu réel attendu actualisé sur t majoré du prix réel attendu actualisé de la terre au début de l'année t+1. Traill (1979) a utilisé le revenu agricole attendu comme valeur approximative des gains en capital et a estimé une équation des prix fonciers agricoles sur la base des séries temporelles du Royaume-Uni. L'incorporation de la croissance des revenus tirés de la terre a été également réalisée par Baker *et al.* (1991), qui ont aussi pris en compte l'imposition des gains en capital. Dans leur étude sur les États-Unis, Alston (1986) et Burt (1986) ont incorporé le traitement fiscal différentiel des revenus et des gains en capital et décomposé le taux d'actualisation en une prime de risque sur la terre et un taux d'intérêt nominal.

L'incidence de l'inflation sur les gains en capital a été intégrée pour la première fois par Feldstein (1980), qui a étudié l'impact sur le portefeuille des variations des possibilités d'investissements fonciers non agricoles ainsi que le rôle de l'inflation. L'idée est qu'une hausse de l'inflation attendue entraîne une baisse du taux

d'actualisation en raison du traitement préférentiel accordé aux gains en capital, de sorte que les prix fonciers réels devraient croître avec l'inflation prévue.

Les contraintes des marchés du crédit et l'imperfection des marchés ont été incorporées par Shalit et Schmitz (1982) pour expliquer en partie les fluctuations des prix fonciers agricoles aux États-Unis. Partant de l'hypothèse que la hausse des prix des terres crée une valeur supplémentaire pour les garanties de prêts, les auteurs ont obtenu une formule de capitalisation dans laquelle les dettes cumulées rapportées à la superficie apparaissent comme un déterminant positif des prix des terres.

Taux d'actualisation variables ou différents

Plusieurs auteurs ont spécifié des taux d'actualisation variables dans le temps ou différents selon les sources de revenu (les principales étant les revenus marchands et les aides de l'État).

Le taux d'actualisation des flux de revenu futurs est susceptible de varier avec le temps, comme dans l'équation [1] ci-dessus. Ce peut être le cas si les préférences temporelles ou les taux d'intérêt varient au fil du temps. Vantreese *et al.* (1989) ont fondé leur étude sur la VAN, avec un taux d'actualisation variable dans le temps. Cavailhès et Degoud (1995) ont également estimé une relation linéaire entre les prix fonciers, le revenu tiré de la terre et le taux d'intérêt.

Des taux d'actualisation différents peuvent être utilisés pour différents flux de revenus tirés des terres agricoles. Les paiements de l'État peuvent être jugés plus stables que les revenus marchands et être actualisés à un taux plus bas. Weersink *et al.* (1999) ont retenu des taux d'actualisation différents pour ces deux sources de revenus, ce qui leur a permis de vérifier si les paiements de l'État étaient jugés plus temporaires ou plus permanents que les revenus marchands. De même, Duvivier *et al.* (2005) ont actualisé les différentes sources de revenu à l'aide de taux différents variables dans le temps, et ils ont aussi montré que les revenus marchands et les paiements directs étaient cointégrés avec les prix des terres.

Traitement des anticipations

Les acteurs du marché forment des anticipations sur l'évolution future des flux de recettes, ce qui influence leur évaluation du coût d'opportunité de la terre. Just et Miranowski (1993) ont essayé plusieurs spécifications de l'anticipation dans leur formulation de la VAN : anticipations rationnelles, adaptatives, extrapolatives et naïves. Le meilleur résultat a été obtenu avec les anticipations naïves, qui consistent à supposer que demain sera semblable à aujourd'hui.

La plupart des auteurs spécifient des anticipations adaptatives : les anticipations sont continuellement ajustées en fonction des erreurs de prévision passées. Burt (1986), Featherstone et Baker (1988), Veeman *et al.* (1993) et Cavailhès et Degoud (1995) utilisent tous des anticipations adaptatives dans l'équation VAN, sur la base d'une structure de retards des recettes à distribution déterminée. En général, ces études constatent systématiquement que les effets à long terme des variations des revenus agricoles sont relativement plus prononcés que leurs effets à court terme, ce qui laisse à penser que le revenu agricole est un déterminant structurel du prix des terres.

Prise en compte d'autres utilisations des terres

Le coût d'opportunité du foncier agricole, et donc son prix sur le marché, dépendent des autres utilisations possibles de la terre. Si la possibilité existe de convertir une terre agricole en terrain urbain, une valeur positive est associée à cette option, de sorte que les prix fonciers sont supérieurs au flux actualisé des revenus agricoles. L'impact de la pression urbaine sur les prix fonciers agricoles a été analysé dans plusieurs études fondées sur le cadre de la valeur actualisée qui prennent en compte les revenus potentiels d'utilisations non agricoles des terres (exemples : Arnott et Lewis, 1979 ; Robison *et al*, 1985 ; Plantiga et Miller, 2001 ; Plantiga *et al.*, 2003).

Just et Miranowski (1993) et Goodwin *et al.* (2003) ont étendu le cadre de la VAN pour tenir compte d'une possible réaffectation des terres. Goodwin *et al.* (2005) incorporent la réaffectation des terres dans leur modèle d'anticipations. Barnard *et al.* (1997) et Duvivier *et al.* (2005) sont d'autres exemples d'auteurs qui ont intégré dans leur régression les variables représentatives d'autres utilisations de la terre.

Indépendamment du cadre VAN, les études sur l'économie régionale et urbaine privilégient une estimation économétrique des équations de prix, la densité de population de la région, l'accessibilité à une ville ou à une autoroute, etc., étant considérées comme des facteurs potentiels (voir par exemple Maddison, 2000 ; Tsoodles *et al.*, 2006). D'autres approches plus structurelles font intervenir un véritable modèle économique urbain de la localisation résidentielle (exemple : Cavailhès et Wavresky, 2003).

L'approche de la valeur actuelle remise en cause par l'économétrie

La méthode VAN a fait l'objet de critiques. La formule VAN de base implique que les prix fonciers et les taux de loyer (ou le revenu) des terres devraient évoluer en parallèle au fil du temps. Dans la pratique, toutefois, les prix du foncier tendent à afficher une plus forte instabilité que les loyers, ce qui dénote une relation non stationnaire. Un certain nombre d'études utilisant des techniques de cointégration[2] est parvenu à des conclusions similaires. Campbell et Shiller (1987) ont montré que, pour être valide, l'approche VAN doit satisfaire à deux restrictions : *(i)* les loyers et les prix des terres doivent avoir les mêmes propriétés temporelles et *(ii)* l'écart, défini comme la relation linéaire stationnaire entre les loyers et les prix des terres, devrait apporter des informations utiles pour prévoir les variations futures des loyers compte tenu de leur évolution passée. Ces deux restrictions ont été utilisées dans un certain nombre d'études ultérieures pour vérifier la pertinence de la méthode VAN d'évaluation foncière.

Falk (1991), Clark, Fulton et Scott (1993) ont montré que la méthode VAN ne fonctionne pas de façon satisfaisante pour les prix fonciers agricoles aux États-Unis. Hallam *et al.* (1992) sont parvenus à la même conclusion pour les données du Royaume-Uni. D'autres tests économiques réfutent également l'approche VAN comme instrument explicatif des prix fonciers agricoles. Des études intégrant des hypothèses plus élaborées telles que des bulles spéculatives (Featherstone et Baker (1987), Falk (1992), Falk et Lee (1998)) et des primes de risque variables dans le temps (Hanson et Myers (1995), Tegene et Kuchler (1993)) ne sont pas non plus parvenues à des résultats concluants.

Au-delà de la VAN : autres méthodes utilisées

Lence et Mishra (2003) et Roberts *et al.* (2003) s'écartent de l'approche VAN et utilisent un modèle comportemental fondé sur la maximisation des bénéfices pour

examiner l'effet de la politique agricole sur les loyers fonciers. Whitaker (2006) souligne que, d'un point de vue empirique, pour examiner les effets des mesures de soutien internes sur les valeurs foncières il vaut mieux utiliser les loyers des terres, et ce pour deux raisons. Premièrement, les taux de location sont observés sur le marché, tandis que les valeurs foncières sont souvent déclarées par le propriétaire et ont de ce fait un caractère subjectif. Deuxièmement, les taux de location sont moins affectés par les pressions urbaines et par d'autres facteurs non agricoles, quand les baux sont conclus pour des périodes de courte durée (par exemple généralement un an aux États-Unis) et peuvent refléter la valeur de l'activité agricole pratiquée. Quand les baux son plus long, l'impact des soutiens peut se refléter moins sur la valeur de foncier par rapport à d'autres facteurs non-agricoles.

Quelques études ont fondé leur analyse sur la méthode des prix hédonistes. Cette approche, courante dans les recherches sur les consommateurs et dans l'évaluation environnementale, a été appliquée pour la première fois à la terre par Palmquist (1989). L'exemple suivant permet de s'en faire une idée : si les prix des logements urbains varient en fonction de la présence de parcs dans le voisinage, on peut obtenir la valeur des parcs en observant les prix des logements. Bien entendu, il faut effectuer des ajustements appropriés pour tenir compte d'autres facteurs, notamment la distance, la proximité des transports publics, etc., mais le « prix hédoniste » des parcs peut être estimé à partir des prix observés des logements. ERS USDA (2001b) et Taylor et Brester (2005) ont suivi cette approche, en retenant comme déterminants la qualité des sols, l'influence urbaine, l'irrigation et la taille des parcelles.

Plusieurs autres méthodes peuvent être mentionnées. Offut et Shoemaker (1990) ont utilisé une fonction translog de coût pour évaluer la part des terres dans les coûts de production. Rutherford *et al.* (1990) ont utilisé un modèle d'équilibre général axé sur la capitalisation des subventions en faveur du blé, tandis que Traill (1982) a utilisé un modèle d'équilibre partiel, dans lequel le prix des terres était présumé dépendre du revenu agricole net, de la croissance prévue des prix fonciers et du revenu agricole net, des taux d'intérêt et des superficies de terres vendues. Bierlen *et al.* (2000) ont entrepris une enquête pour examiner l'effet d'une variation des paiements sur le régime d'occupation des terres.

Soutien public, prix fonciers et loyers : données empiriques

Cette section résume les données empiriques concernant l'impact du soutien public sur les prix des terres. La très grande majorité des travaux empiriques reposent sur le cadre VAN, généralement avec une ou plusieurs des modifications examinées ci-dessus. Certaines études analysent directement les prix des terres (prix du stock), d'autres les loyers des terres (revenu du flux de services). L'impact des politiques publiques sur la valeur de ces indicateurs peut être résumé en termes d'élasticité : celle-ci reflète la variation en pourcentage des prix (ou des loyers) des terres induite par une variation de 1 point des paiements. À titre d'exemple, si l'élasticité des loyers fonciers est de 0.5, cela signifie qu'une augmentation de 10 % des paiements entraîne une augmentation de 5 % des loyers (10 % x 0.5). A l'aide de la formule de capitalisation, la variation en pourcentage des loyers fonciers peut être convertie en variation des prix des terres.

Expliquer la formation des prix sur les marchés fonciers n'est pas une tâche aisée. Comme on l'a vu plus haut, de nombreuses tentatives ont été faites pour étendre la théorie afin d'obtenir une estimation plus précise des effets des politiques foncières sur les prix des terres. Comme les caractéristiques de la terre sont fondamentalement immobiles, la

loi du prix unique a peu de chances de s'appliquer au sein d'une économie donnée. Les possibilités d'arbitrage sont limitées en raison de divers facteurs d'immobilité, et les prix fonciers tendent à être spécifiques d'utilisations particulières (terres céréalières, par exemple) ou d'une certaine région géographique (marchés fonciers périurbains, par exemple). Étant donné l'écart et la variabilité de la formation des prix, il est impossible d'obtenir des moyennes simples valables. Plus le degré d'immobilité est élevé, plus la formation des prix fonciers tend à être spécifique des productions végétales et localisée sur le plan géographique. Le chapitre 4 examine l'impact des politiques, agricoles et non agricoles, sur la mobilité foncière.

Pour interpréter la multitude d'études empiriques disponibles, il faut donc prendre en compte la spécificité des contextes. Toutes ces réserves étant faites, cet ensemble de travaux empiriques permet de formuler certaines observations sur les relations entre les différents types de mesures agricoles et les revenus tirés de la terre, pour établir finalement une relation entre le soutien à l'agriculture et les prix fonciers.

Résumé

Au total, 25 études empiriques sont résumées au tableau 3.1. Les marchés fonciers des États-Unis suscitent le plus grand nombre de travaux : près des quatre cinquièmes des études recensées ici. Les autres études empiriques examinées concernent le Canada et certains États membres de l'UE. Les principales conclusions qui se dégagent de ces travaux peuvent être résumées comme suit :

- Les prix fonciers et les revenus agricoles (subventions incluses) sont positivement corrélés, mais le prix prévu par l'analyse VAN tend à être plus bas que les prix de transaction effectifs, ce qui laisse à penser que d'autres facteurs que le revenu agricole jouent un rôle.
- Les paiements de l'État et d'autres types de soutien (soutien des prix, quotas) sont un important déterminant potentiel des prix des terres. Toutefois, les données empiriques ne sont pas concluantes. De nombreuses études relèvent des éléments d'observation montrant que le soutien de l'État représente une proportion variables des prix des terres, jusqu'à 39 % suivant la région et la période examinée. Mais pour la plupart des études, le soutien de l'État n'entre que pour 15-20 % dans les prix fonciers.
- Les prix et les loyers des terres réagissent de façon positive et significative au soutien de l'État. Quoique l'ampleur de la réponse varie d'une étude à l'autre[3], il est toujours apparu qu'elle est inférieure à 1. Cette réaction inélastique peut refléter le sentiment d'incertitude à l'égard du soutien public futur. Elle pourrait aussi s'expliquer par les prescriptions qui accompagnent souvent les programmes agricoles, notamment le gel de terres et l'éco-conditionnalité.
- En général, les études ont conclu que les prix des terres sont plus réactifs au soutien public qu'aux revenus marchands. Les paiements de l'État sont sans doute décotés plus fortement, c'est-à-dire qu'ils sont jugés plus transitoires que les revenus marchands.

Bien que certaines contradictions subsistent dans les conclusions des études empiriques, il apparaît clairement qu'une fraction substantielle du soutien public est bel et bien capitalisée dans les prix fonciers. Il est clair aussi que la façon dont les agriculteurs perçoivent la mesure (notamment s'ils estiment qu'elle est susceptible d'être temporaire ou permanente) a des implications cruciales pour la capitalisation du soutien dans les prix des terres. Mais cela ne signifie pas que l'aide publique soit le facteur le plus important, car d'autres paramètres, dont certains ne sont pas liés à l'agriculture, peuvent aussi jouer un rôle majeur. Cet aspect sera développé au chapitre 4.

Notes

1. La littérature porte beaucoup sur les cas américains (presque quatre cinquièmes des études recensées ici). Les travaux sont peu nombreux en Europe. La densité de population étant plus élevée en Europe qu'aux États-Unis, il est peut-être plus difficile d'isoler dans les facteurs de variation du prix des terres les facteurs purement agricole de ceux qui sont extérieurs à l'agriculture (par exemple pression urbaine).
2. Une relation d'équilibre stable peut être estimée si les variables présentent les propriétés statistiques idoines. On dit que ces variables sont « cointégrées ».
3. Oltmer et Florax (2001) ont tenté de comparer en termes statistiques les résultats de 17 études différentes précisant les élasticités des prix fonciers par rapport aux gains, à l'inclusion des aides agricoles. A l'issue d'une méta-analyse fondée sur plusieurs facteurs concernant la méthodologie, le produit, le site, la période et le type de données, les auteurs n'ont pas constaté de variation significative des élasticités des prix fonciers par rapport aux revenus agricoles suivant la méthodologie utilisée. Ils ont en outre signalé que les élasticités par rapport aux revenus dans lesquels le soutien des prix et des revenus était incorporé étaient plus élevées que dans le cas où le revenu ne comprend qu'un seul type de soutien.

Résumé tabulaire de l'analyse des études publiées

Tableau 3.1. Caractéristiques des études

Étude	Objectif	Données			Méthode	
		Région	Date	Type de donnée	Modèle de base	Analyse économétrique utilisée
Traill (1982)	Effet d'une augmentation des prix agricoles sur les prix des terres	Royaume-Uni	1950-1978	Données annuelles	Équilibre partiel	Moindres carrés généralisés (MCG), processus itératif
Featherstone et Baker (1988)	Effet d'une mesure de libéralisation des prix fonciers et des loyers en espèces	Comté de Tippecanoe (Indiana)	1965-1985	Moyennes du comté le 1er février 26 observations	Valeur ajoutée nette (VAN) avec anticipations adaptatives	Moindres carrés ordinaires (MCO)
Vantreese *et al.* (1989)	Effet des quotas de tabac Burley sur les valeurs foncières	Kentucky	1973-1985	Ventes > 10 acres Terrains nus 2 327 observations	VAN avec taux d'actualisation variable	MCO
Offut et Shoemaker (1990)	Effet des programmes de limitation des superficies sur la part de la terre dans les coûts de production	États-Unis	1948-1984	Données agrégées	Fonction translog de coût	
Rutherford *et al.* (1990)	Effet de la conditionnalité des programmes pour le blé sur le prix des terres	États-Unis	Calibrage avec 1981		Modèle d'équilibre général	
Goodwin et Ortalo-Magné (1992)	Effet des subventions à la production de blé sur les valeurs des terres	États-Unis : Kansas et Dakota du Nord ; Canada : Manitoba et Saskatchewan ; France : Centre et Picardie	1979-1989	Moyennes annuelles	VAN	Méthode des moments généralisés (MMG) sur données groupées
Clark *et al.* (1993)	Déterminer si les paiements directs et indirects sont capitalisés dans les prix des terres	Canada : Saskatchewan	1950-1987	Moyennes annuelles	VAN	Tests de co-intégration
Just et Miranowski (1993)	Pouvoir explicatif des paiements de l'État concernant les prix fonciers et les fluctuations des prix des terres	États-Unis	1963-1986		Maximisation de l'utilité /Dette et imposition, Anticipations naïves	Régression non linéaire sans corrélation apparente (SUR)
Veeman *et al.* (1993)	Effet des paiements directs sur les prix fonciers	Canada : Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Ontario	1961-1987	Terres et bâtiments	Valeur actualisée avec anticipations adaptatives	Méthode de la probabilité maximale (MPM)

Étude	Objectif	Données			Méthode	
		Région	Date	Type de donnée	Modèle de base	Analyse économétrique utilisée
Cavailhès et Degoud (1995)	Effet de la réforme de la PAC de 1992 sur les prix des terres	France	1961-1993	Prix de vente Moyennes annuelles	VAN de base et VAN avec anticipations adaptatives et taux d'actualisation variable	MCO et techniques instrumentales
Barnard *et al.* (1997)	Effet des paiements directs sur les prix des terres arables	20 *Land Resource Regions* des États-Unis	1994-1996	Estimations des agriculteurs concernant les terres arables	Aucune	MCO et régression non paramétrique
Weersink *et al.* (1999)	Effet des paiements directs sur les prix fonciers	Ontario	1947-1993	Moyennes annuelles	Valeur actualisée avec taux d'actualisation variables et différents	SUR non linéaire
Bierlen *et al.* (2000)	Effet du FAIR Act de 1996 sur le régime de location	Arkansas	Novembre 1997	214 observations	Enquête	Aucune
Lamb et Henderson (2000)	Effet du FAIR Act de 1996 sur les prix fonciers dans le *Corn Belt*	États-Unis : États de la *Corn Belt*	1965-2002		VAN avec taux d'actualisation variable	Aucune
ERS USDA (2001a)	Effet des paiements directs sur les prix des terres	États-Unis	1972-2001	Terres et bâtiments	VAN	Aucune
ERS USDA (2001b)	Effet des paiements directs aux cultures sur les prix fonciers	États-Unis	2000	Terrains nus des exploitations bénéficiant de paiements Moyennes par conté	Hédoniste	Non spécifiée
Lence et Mishra (2003)	Effet de divers paiements publics sur les loyers fonciers en espèces	Iowa	1996-2000	Moyennes annuelles par comté	Maximisation des bénéfices	MMG ; prise en compte de l'autocorrélation spatiale
Roberts *et al.* (2003)	Effet des paiements PFC sur les loyers des terres	États-Unis	1992 et 1997	> 61 000 observations	Maximisation des bénéfices	MCO
Flanders *et al.* 2004	Effet des revenus agricoles sur la répartition cultures/pâturages	Géorgie	1967-2002		VAN	MPM
Goodwin *et al.* (2003)	Effet de divers paiements publics sur les prix et les loyers des terres	États-Unis	1998-2001	Estimations des agriculteurs pour les superficies cultivées Données groupées 13 606 observations	VAN avec utilisations non agricoles	Bootstrap avec pondération par les probabilités

Étude	Objectif	Données			Méthode	
		Région	Date	Type de donnée	Modèle de base	Analyse économétrique utilisée
Goodwin *et al.* (2005)	Effet de divers paiements publics sur les prix et les loyers des terres	États-Unis	1998-2001	Estimations des agriculteurs pour les superficies cultivées Données groupées 5 929 observations	VAN avec utilisations non agricoles, anticipations intégrées avec moyenne des valeurs passées	Bootstrap avec pondération par les probabilités
Duvivier *et al.* (2005)	Effet de la réforme de la PAC de 1992 sur les prix des terres arables	Belgique	1980-2001	Prix de vente Moyenne du district	VAN avec différents taux d'actualisation, anticipations prises en compte avec moyenne des valeurs antérieures	MCO et plusieurs spécifications sur données de panel
Shaik *et al.* (2005)	Effet de 12 Lois agricoles (Farm Bills) sur les valeurs foncières	États-Unis	1940-2002	Non spécifié	VAN, prise en compte du caractère anticyclique des paiements	Équations simultanées, avec structure triangulaire
Taylor et Brester (2005)	Effet de la politique sucrière des États-Unis sur les valeurs des terres	Montana	1986-1999	Prix de vente Terres irriguées 569 observations	Hédoniste	MCG
Shaik *et al.* (2006)	Effet de 13 Farm Bills sur les valeurs des terres	États-Unis : États du Sud et autres États	1940-2004	Non spécifié	VAN, prise en compte du caractère anticyclique des paiements	Équations simultanées, avec structure triangulaire

Les "prix/valeurs des terres" sont les prix/valeurs des terres agricoles. Les taux d'actualisation "différents" sont des taux différents suivant les sources de revenu, tandis que le taux d'actualisation "variable" est un taux variable dans le temps.

Tableau 3.2. Données empiriques sur le soutien à l'agriculture

Étude	Principal pays	Date	Type de soutien étudié	Élasticité de la valeur des terres vis-à-vis du soutien	Part de la valeur des terres imputable au soutien ou effet d'une diminution du soutien	Autres résultats
Traill (1982)	Royaume-Uni	1950-1978	Augmentation de 1 % des prix agricoles	10		
Featherstone et Baker (1988)	États-Unis	1960-1985	Mesure de libéralisation du marché		La mesure entraînerait une hausse des prix fonciers moins forte et une baisse des loyers en espèces plus prononcée qu'avec le maintien des politiques en vigueur	
Vantreese *et al.* (1989)	États-Unis	1973-1985	Quotas de tabac Burley, en livres par acre		12-39 % <15 % après 1980	
Offut et Shoemaker (1990)	États-Unis	1948-1984	Programmes de limitation des superficies cultivées			Ont augmenté de 1 % la part de la valeur des terres dans les coûts de production
Rutherford *et al.* (1990)	États-Unis	Calibrage avec 1981	Soutien aux prix du blé			Dilution de 75 % de la capitalisation
Goodwin et Ortalo-Magné (1992)	États-Unis Canada France	1979-1989	ESP pour le blé	0.38		Une diminution de 50 % de l'ESP augmenterait de 60-120 USD (diminuerait de 50 USD) les prix en France (aux États-Unis et au Canada)
Clark *et al.* (1993)	Canada	1950-1987	Subventions directes et indirectes aux céréales			Indices d'une capitalisation
Just et Miranowski (1993)	États-Unis	1963-1986	Paiements de l'État		15-25 %	Les paiements de l'État n'expliquent pas les fluctuations des prix fonciers
Veeman *et al.* (1993)	Canada	1961-1987	Paiements directs	A court terme : 0.26-0.47 A long terme : 0.55-1.79	La suppression des paiements ferait baisser les prix de 4-6 % à court terme et de 12-30 % à long terme	

Tableau 3.2. Données empiriques sur le soutien à l'agriculture *(suite)*

Étude	Principal pays	Date	Type de soutien étudié	Élasticité de la valeur des terres vis-à-vis du soutien	Part de la valeur des terres imputable au soutien ou effet d'une diminution du soutien	Autres résultats
Cavailhès et Degoud (1995)	France	1961-1993	Variable indicatrice de la réforme de la PAC de 1992			Dans trois régions, les prix sont plus bas après la réforme en raison d'anticipations pessimistes
Barnard *et al.* (1997)	États-Unis		Paiements publics directs	0.12-0.69		
Weersink *et al.* (1999)	Canada	1947-1993	Paiements publics directs	A court terme : 0.009 A long terme : 0.625		Les paiements publics sont moins fortement actualisés que les revenus marchands
Bierlen *et al.* (2000)	États-Unis	1997	FAIR Act de 1996			Pas de forte modification des régimes de location
Lamb et Henderson (2000)	États-Unis	1996-2002	Période de temps qui englobe le FAIR Act de 1996			Les prix ont augmenté de 31 % en 1996-1998 mais ont baissé de 16 % en 1998-2002
ERS USDA (2001a)	États-Unis	1972-2001	Paiements de l'État		4 % en 1972-1981 19 % en 1982-1989 13 % en 1990-1997 25 % en 1998-2001	
ERS USDA (2001b)	États-Unis	2000	Paiements directs aux productions végétales		20 %	38 % (62 %) des paiements ont été reçus par les propriétaires exploitants (non exploitants)
Lence et Mishra (2003)	États-Unis	1996-2000	Paiements totaux de l'État En fonction du type de paiement	Effet d'un paiement de 1 USD sur le loyer : +0.13 USD Les chiffres correspondants sont de +0.85USD pour le contrat de flexibilité de la production (PFC) et les paiements pour pertes sur le marché, et de – 0.23 USD pour les paiements compensatoires au titre de prêts (LDP)		
Roberts *et al.* (2003)	États-Unis	1992 et 1997	Paiements PFC, hors paiements pour mesures de conservation	Effet d'un paiement de 1 USD sur le loyer : +0.23-0.76 USD en 1992, +0.33-1.55 USD en 1997		

Tableau 3.2. Données empiriques sur le soutien à l'agriculture *(suite)*

tude	Principal pays	Date	Type de soutien étudié	Élasticité de la valeur des terres vis-à-vis du soutien	Part de la valeur des terres imputable au soutien ou effet d'une diminution du soutien	Autres résultats
Goodwin *et al.* (2003)	États-Unis	1998-2001	Paiements totaux de l'État En fonction du type de paiement			Résultats contestables car les anticipations ne sont pas prises en compte
Goodwin *et al.* (2005)	États-Unis	1998-2001	Paiements totaux de l'État En fonction du type de paiement	Effet d'un paiement de 1 USD sur le prix : +13 USD Effet d'un LDP de 1 USD sur le prix/le loyer en espèces/la part locative : +27 USD/+0.83 USD/non significatif		Les propriétaires bailleurs parviennent à obtenir une partie des paiements, bien que ce partage ne soit pas prévu par la législation
Duvivier *et al.* (2005)	Belgique	1980-2001	Paiements directs aux productions végétales et au titre du gel de terres	0.17-0.34		
Shaik *et al.* (2005)	États-Unis	1940-2002	Paiements de l'État	0.35	30 % 38 % en 1965, 19 % en 2002	
Taylor et Brester (2005)	États-Unis	1986-1999	Prix intérieur de la betterave sucrière (maintenu élevé en raison des restrictions à l'importation)	0.16		
Shaik *et al.* (2006)	États-Unis	1940-2004	Paiements de l'État	0.12 en 2002-2004	Plus réduite (plus élevée) avant (après) 1990 dans les États du Sud que dans les autres États	

Chapitre 4.

Cadre pour l'analyse des politiques qui affectent la capitalisation et la mobilité des actifs

La capitalisation et la mobilité des actifs sont deux aspects importants pour la réforme des politiques. La discussion s'est jusqu'ici focalisée sur les mesures gouvernementales directes comme le soutien des prix ou les subventions à l'agriculture. Ce chapitre étend l'analyse à d'autres dispositions et les inscrit dans un cadre d'orientation général. Ce cadre couvre les politiques agricoles ainsi que les autres politiques telles que la fiscalité et les diverses réglementations. Suit une évaluation qualitative de l'incidence possible des autres politiques sur la mobilité des actifs dans l'agriculture, à partir d'informations recueillies auprès de différentes sources gouvernementales[1] et de cinq études de cas nationales commandées (Corée, France, Japon, Mexique et Norvège)[2].

Une aide publique peut être octroyée à l'agriculture au moyen de programmes de soutien des prix et de paiements à la production ou aux intrants. Le niveau de cette aide peut être mesuré, par exemple dans le cas de l'ESP estimé par l'OCDE, d'après les paiements budgétaires ou le soutien des prix du marché (SPM). Le soutien public à l'agriculture peut aussi prendre la forme de dispositions, notamment diverses règles et réglementations, qui favorisent les activités agricoles. Les exploitants et propriétaires des pays de l'OCDE bénéficient souvent d'un régime fiscal spécial, qui comporte principalement des allègements. En outre, dans nombre de cas une multitude de règles et de réglementations s'appliquent à l'utilisation des terres agricoles et d'autres actifs ou à la formation des prix des terres. La plupart de ces dispositifs n'est pas mesurées par des indicateurs classiques tels que l'ESP. De plus, étant donné la nature de ces politiques, il est généralement difficile de construire des indicateurs bien définis qui expriment un éventuel équivalent soutien ou la valeur « quantitative » de ces dispositions.

Prises ensemble, toutes ces dispositions, qu'elles agissent directement (soutien à la production agricole) ou indirectement (règles et réglementations), ont d'importantes conséquences potentielles pour la production, la mobilité des actifs et leur valeur. Une analyse intégrée de toutes les politiques s'impose pour évaluer la capacité des exploitants (et du secteur agricole) de s'adapter à l'évolution des conditions du marché et de la politique gouvernementale, en particulier à une réforme des politiques qui vise à abaisser les niveaux globaux de soutien.

Capitalisation et mobilité des actifs dans l'agriculture : quel est le rôle des politiques publiques ?

Théoretiquement, les mécanismes de marché allouent les actifs à leur utilisation la plus productive et aux agriculteurs les plus efficaces. Les pouvoirs publics interviennent sur les marchés pour réaliser différents objectifs — fournir des biens publics, corriger des externalités, préserver l'environnement ou les économies rurales, etc. Certaines de ces actions influencent l'allocation des actifs en faveur d'une activité spécifique, d'un facteur de production déterminé ou d'un groupe d'individus. Cela retentit sur la productivité et la compétitivité du secteur agricole dans son ensemble. Non seulement les mesures publiques affectent le revenu actuel, mais en outre, par le biais de la capitalisation, elles modifient la valeur des actifs agricoles et ont donc un impact sur la richesse.

La capitalisation du soutien public dans les valeurs des actifs peut réduire la mobilité de ces derniers, essentiellement parce-que les nouveaux entrants et les agriculteurs en place désireux de s'agrandir butent sur des actifs plus onéreux. En outre, un certain nombre d'autres dispositions, principalement les règles fiscales et diverses réglementations, peuvent aussi atténuer la mobilité des actifs. Le phénomène de capitalisation peut s'en trouver amplifié : en effet, comme le montre l'analyse théorique, les actifs les moins mobiles sont les plus susceptibles d'être associés aux retombées du soutien public.

S'agissant du foncier, on a vu au chapitre 2 que l'offre reflète le nombre des différentes utilisations possibles de la terre. L'offre foncière dépend aussi de la mise en œuvre d'autres politiques et réglementations telles que les restrictions de zonage, qui limitent la réaffectation des terres entre différentes utilisations. Enfin, les dispositions qui réglementent le régime de propriété de la terre et les conditions d'acquisition, de vente ou de location des terres ont aussi un impact sur l'offre foncière. Les effets des politiques sur l'utilisation des terres peuvent être regroupés dans trois grandes catégories.

La première catégorie concerne l'allocation des terres entre différentes utilisations agricoles. Il s'agit notamment de la mobilité entre différentes activités agricoles telles que les cultures, l'élevage (pâturages), la production de fruits et légumes, etc. La terre est allouée en fonction des avantages et coûts relatifs des différentes activités, car elle peut s'avérer particulièrement appropriée pour telle ou telle production de par l'emplacement, le climat, la pente, le type de sol. La terre peut aussi être allouée en fonction des dispositifs en place pour soutenir la production agricole. Ainsi, les programmes qui favorisent les productions végétales ont des répercussions pour d'autres utilisations de la terre telles que les herbages pour le bétail. De fait, la mobilité entre différentes utilisations au sein du secteur agricole est influencée à la fois par les caractéristiques physiques de l'actif lui-même, les pratiques culturales et par le dispositif d'action publique en vigueur.

La seconde catégorie a trait à la mobilité entre différents propriétaires. Cet aspect concerne les entrées et sorties d'agriculteurs, et l'échange d'actifs par vente ou location. Les dispositions qui affectent les marchés de vente (réglementations régissant l'achat et la vente, etc.), la transmission des actifs (régime de succession, etc.) et les incitations à entrer dans le secteur agricole ou à en sortir (mesures de retraite anticipée, etc.) contribuent toutes à déterminer le degré de mobilité des actifs entre différents propriétaires.

La troisième catégorie concerne la mobilité des actifs entre utilisations agricoles et non agricoles. Il peut s'agir de la réaffectation de terres agricoles à des utilisations

résidentielles, industrielles, naturelles, forestières ou récréatives. Toutes ces activités sont en concurrence pour la terre. Dans de nombreux pays de l'OCDE, la mobilité des actifs est influencée par des restrictions légales de la réaffectation d'actifs à des utilisations non agricoles, généralement dans le cadre des plans d'occupation des sols.

La pression démographique, en particulier près des grands centres urbains, a entraîné une augmentation considérable de la demande foncière dans les activités immobilières et industrielles, avec des répercussions sur le prix des terres. De nombreuses études[3] montrent que dans ces conditions l'influence des demandes non agricoles peut être plus importante que celle des politiques publiques de soutien à l'agriculture. Toutefois, l'impact sur les valeurs foncières agricoles est très localisé. Il dépend du pays, de l'emplacement des terres dans un pays donné et de l'ensemble existant des mesures publiques et de la pression foncière. Cette étude reconnaît, sans pour autant l'analyser, l'importance potentielle du coût d'opportunité des utilisations non agricoles de terrains agricoles.

Évaluation de l'impact des politiques

Manifestement, le degré d'influence des politiques sur la valeur des actifs, et en particulier de la terre, dépend de l'interaction complexe des politiques et réglementations nationales et régionales. L'annexe 1 de ce rapport donne une idée de la diversité de cet éventail de dispositifs dans un certain nombre de pays. Toute la difficulté consiste à partir de situations spécifiques pour élaborer un cadre permettant d'effectuer des comparaisons internationales systématiques et d'en tirer des conclusions générales.

Le tableau 4.1 décrit brièvement un cadre destiné à faciliter l'évaluation des différents types de mesures liées à l'agriculture, toutes choses égales par ailleurs. La première colonne regroupe les politiques par catégorie. Les deuxième, troisième et quatrième colonnes indiquent le sens probable de l'impact sur l'allocation des actifs et la mobilité des actifs. La cinquième colonne résume l'impact potentiel de ces mesures sur les valeurs foncières agricoles. Dans la mesure du possible, le sens de l'impact est indiqué en fonction des principes de base (chapitre 2 et annexe 1). La première catégorie de dispositions comprend celles qui sont mesurées par l'ESP. La plupart d'entre elles influence les valeurs des actifs, soit directement soit indirectement, ainsi que l'allocation et la mobilité des actifs entre différentes activités au sein du secteur agricole. Ces dispositions peuvent être directement incorporées dans l'analyse classique sur modèle. Comme on l'a montré au chapitre 2 avec le modèle d'évaluation des politiques, des expériences peuvent être pratiquées en modifiant le niveau du soutien public puis en évaluant l'impact sur des variables telles que la production, le revenu, les loyers des terres, etc. Dans nombre de cas, l'expérimentation est réalisable de façon relativement simple, et le modèle peut être pris tel quel. Toutefois, lorsqu'une politique a un impact sur la technologie de production, il peut s'avérer nécessaire de prendre en compte les hypothèses concernant les valeurs des paramètres. C'est le cas de certaines catégories de paiements au titre des intrants, ainsi que des quotas de production[4].

La seconde catégorie regroupe toutes les mesures fiscales. Nombre d'entre elles confèrent des avantages spéciaux à l'agriculture et influencent donc principalement la mobilité des actifs entre les utilisations agricoles et non agricoles. Quelques-unes, notamment celles relatives aux successions, affectent la mobilité des actifs entre différents propriétaires. Dans la mesure où les allègements fiscaux assurent un traitement favorable des revenus ou des actifs agricoles par rapport aux revenus ou aux actifs d'autres secteurs, ils tendent également à accroître les valeurs des actifs (principalement

des terres). En général, la couverture de ces politiques dans la base de données ESP est très limitée. La plupart, sinon la totalité de ces dispositions est difficile à mesurer. Les politiques fiscales sont extrêmement complexes et varient considérablement d'un pays à l'autre, mais aussi entre différentes régions d'un même pays. La conversion de ces mesures en un équivalent monétaire implique des exigences statistiques très fortes, et dans la pratique, peu de pays de l'OCDE s'y emploient de façon systématique.

La troisième catégorie comprend les réglementations sur l'utilisation, le transfert et la vente de terres agricoles. Certaines de ces dispositions (le zonage, par exemple), influencent la mobilité des actifs entre les utilisations agricoles et non agricoles. D'autres (régime d'acquisition et de vente, par exemple) affectent la mobilité des actifs entre propriétaires. Bon nombre de ces mesures ne sont pas directement mesurables en termes monétaires. Les paiements subordonnés à des pratiques spécifiques en matière de production (éco-conditionnalité, par exemple) constituent une exception puisqu'ils peuvent être chiffrés ; toutefois, les prescriptions d'éco-conditionnalité ne sont pas aisément mesurables. D'autres mesures environnementales, notamment les restrictions sur l'utilisation d'intrants ou de terres, ont aussi un impact sur les décisions de production relatives à différentes activités. Toutefois, il n'est pas aisé d'évaluer la façon dont les politiques environnementaux influents sur la production agricole — à titre d'exemple, les conditions environnementales sont très spécifiques d'un site donné. Bien entendu, il serait crucial de connaître en détail les critères d'application[5].

La diversité et la complexité des différentes mesures relevant de la troisième catégorie sont telles qu'il est difficile de les évaluer et de les comparer d'un pays à l'autre. À la différence de la plupart des types de soutien financier direct de la production agricole, qui en général peuvent être exprimés en termes de dépenses, comme c'est le cas dans les ESP, il n'existe généralement pas de base commune pour mesurer la valeur « quantitative » de ces dispositions. Même lorsqu'un indicateur approprié de ces politiques peut être élaboré, il n'y a guère d'études empiriques offrant des estimations utilisables pour l'analyse sur modèles quantitatifs[6]. De plus, leur impact sur l'agriculture ne peut généralement pas être directement observé au moyen des prix de marché des extrants ou des facteurs de production.

L'analyse qui suit décrit en termes généraux la situation actuelle dans les pays de l'OCDE pour chacune des trois catégories de mesures définies ci-dessus.

Tableau 4.1. Résumé des politiques et conséquences sur le plan foncier

POLITIQUE	IMPACT SUR LA TERRE			IMPACT SUR LES VALEURS FONCIÈRES AGRICOLES
	Allocation entre activités agricoles	Mobilité entre propriétaires	Mobilité entre utilisations agricoles et non agricoles	
1. Politiques agricoles				
Soutien des prix et paiements à la production	-			Le soutien des produits augmente la rentabilité et accroît donc les valeurs foncières agricoles
Paiements à l'hectare	-			Dans la mesure où le soutien est lié à la terre, il sera capitalisé dans les valeurs foncières agricoles.
Limitation de la production (quotas)	-			Les politiques de quotas (prises en compte dans le SPM) augmentent les valeurs des actifs, et en particulier des droits à produire.
Droits antérieurs	+/-			Si les mesures de soutien sont liées à la terre, elles seront capitalisées dans les valeurs foncières agricoles.
Paiements aux intrants	+/-			Le soutien aux intrants accroît la rentabilité et augmente donc les valeurs foncières agricoles.
Paiements environnementaux	+/-			Peuvent former une composante de plusieurs politiques : paiements à l'hectare/sur la base des droits antérieurs ou paiements aux intrants.
Installation de jeunes agriculteurs		+		Cette mesure peut accroître les valeurs foncières agricoles si elle augmente la demande de terres.
Paiements pour retraite anticipée		+		Accroît l'offre de terres agricoles et abaisse par conséquent les valeurs foncières.
2. Mesures fiscales préférentielles pour l'agriculture				
Gains en capital			-	Accroît la rentabilité de l'agriculture et augmente donc les valeurs foncières agricoles.
Revenus			-	Accroît la rentabilité de l'agriculture et augmente donc les valeurs foncières agricoles.
Successions		-		L'impact sur la valeur des terres n'est pas clair.
Propriété			-	Augmente la rentabilité de l'agriculture et, par conséquent, les valeurs foncières agricoles.

Tableau 4.1. Résumé des politiques et conséquences sur le plan foncier (*suite*)

POLITIQUE	IMPACT SUR LA TERRE			IMPACT SUR LES VALEURS FONCIÈRES AGRICOLES
	Allocation entre activités agricoles	Mobilité entre propriétaires	Mobilité entre utilisations agricoles et non agricoles	
3. Mesures réglementaires				
Zonage			-	Abaisse les valeurs foncières agricoles.
Achat et vente de terres agricoles, succession		+/-		L'impact sur les valeurs des terres agricoles n'est pas clair.
Éco-conditionnalité ou restrictions environnementales	-			Abaisse les valeurs des terres agricoles.

- : Amoindrit la mobilité.

+ : Accroît la mobilité.

+/- : L'impact sur la mobilité dépend des modalités précises d'application de la mesure.

Politiques agricoles

Ainsi qu'on l'a indiqué dans le cadre théorique (chapitre 2), on connaît bien l'impact sur la production et les échanges des aides directes à l'agriculture dans le cadre des programmes spécifiques par produit. Le soutien des prix du marché, le soutien à la production, la limitation de la production et les paiements à l'hectare ou à la tête de bétail exercent tous un premier effet sur les décisions de production en modifiant la rentabilité relative des productions concernées. Ces mesures faussent l'allocation des ressources à l'intérieur de l'agriculture et peuvent réduire la mobilité foncière entre différentes activités agricoles. La valeur des terres est augmentée dans la mesure où les programmes accroissent la rentabilité agricole ou sont directement liés à l'utilisation de la terre.

Limitation de la production

La régulation de l'offre, au moyen de quotas ou de droits à produire, est un outil de politique agricole utilisé dans certains pays de l'OCDE. Le cadre théorique concernant la maîtrise de l'offre de produits laitiers et les effets à long terme sur les actifs agricoles est bien décrit dans les études économiques agricoles (voir par exemple, OCDE, 2005a)[7]. Dans les pays de l'OCDE, la régulation de l'offre s'applique à un certain nombre de produits — on peut citer les produits laitiers et le sucre dans l'Union européenne, les produits laitiers et les volailles au Canada et, dans un passé récent, le tabac aux États-Unis.

Étant donné que l'offre est limitée et que les prix intérieurs sont portés à des niveaux plus élevés qu'ils ne l'auraient été en l'absence de la mesure, les producteurs sur le marché national bénéficient de revenus plus élevés. Simultanément, des mesures aux frontières telles que les droits à l'importation s'avèrent nécessaires pour empêcher l'entrée de produits étrangers à prix plus bas. La différence entre le prix intérieur plus élevé et le prix à l'importation équivalent représente l'élément de soutien des prix du marché de l'ESP. La valeur du quota, qui reflète l'écart entre le prix de marché de la production et le coût d'opportunité de la production, se trouve incorporée dans le coût de production. En conséquence, une fraction substantielle des gains découlant du programme de maîtrise de la production est capitalisée dans la valeur du quota. Dans le cadre analytique présenté au chapitre 2, la régulation de l'offre constitue un cas particulier où un nouveau facteur (quota) de production fixe (parfaitement inélastique) a été créé. La mobilité foncière est diminuée dans la mesure où la terre est liée à la production de produits sous quota.

Lorsque les droits à produire sont négociables, le prix de marché reflète la capitalisation du flux futur de gains induits par la propriété. Le degré de capitalisation dépend des anticipations que les agriculteurs forment concernant la longévité de la mesure. Lorsque les droits à produire ne sont pas négociables, le soutien peut être incorporé dans la valeur d'un autre actif. Si le droit à produire est également lié à la terre, sa valeur sera partiellement répercutée sur le prix du foncier. Des exemples empiriques du lien entre la politique de régulation de l'offre et les quotas et/ou les valeurs foncières ont été présentés dans une étude précédente de l'OCDE sur les valeurs des actifs agricoles (OCDE, 1998)[8].

Les titulaires d'un quota ne sont pas toujours les producteurs du produit sous quota. Même si cet actif est détenu par le producteur, des transferts de patrimoine à des personnes n'appartenant pas au secteur agricole peuvent se produire lorsque des agriculteurs partent à la retraite. Autrement dit, la principale bénéficiaire des quotas est la première génération de propriétaires, qui n'a pas eu à payer cet actif. Les générations suivantes sont confrontées à un coût d'entrée plus élevé — cela peut représenter un obstacle non négligeable pour les jeunes producteurs qui ont sans doute un accès plus limité au crédit.

Paiements sur la base des droits antérieurs

Lorsque le droit à percevoir des paiements (droits antérieurs) n'est pas lié à la terre, mais seulement au fait d'avoir produit un ensemble spécifique d'extrants ou d'avoir utilisé un ensemble spécifique d'intrants à un moment donné du passé, ce droit est implicitement attaché à l'agriculteur. Si les droits à paiement ne sont pas échangeables et que l'agriculteur les conserve jusqu'à sa retraite, ce type de soutien disparaîtra progressivement du secteur agricole. En revanche, si les droits à paiement sont échangeables, le soutien peut subsister dans le secteur[9].

Toutefois, s'il existe un lien quelconque entre les droits antérieurs et la terre, ces paiements seront capitalisés dans les actifs agricoles et créeront un obstacle à l'entrée. Les nouveaux entrants devront payer plus cher leur « ticket d'entrée » dans le secteur. En revanche, les agriculteurs envisageant une vente foncière peuvent prendre en compte le coût d'opportunité du renoncement au droit à des paiements futurs. Ces deux situations impliquent une réduction de la mobilité des actifs entre propriétaires.

L'impact des paiements liés aux droits antérieurs dépend de façon cruciale de la façon dont les différents programmes sont mis en œuvre. Dans la pratique, les paiements fondés sur les droits antérieurs permettent souvent aux agriculteurs de ne pas produire du tout, à condition que la terre soit maintenue en bon état agricole ou environnemental, ou de choisir parmi un large éventail de productions agricoles différentes. La mobilité des terres entre différentes utilisations agricoles dans la limite des productions autorisées peut être accrue par rapport à des programmes liés aux prix ou à la production. Toutefois, si certaines activités agricoles sont exclues, par exemple lorsqu'un programme couvre toutes les cultures et l'élevage mais exclut les fruits et légumes, on constate une réduction de la mobilité foncière entre les produits couverts par le programme et les produits non éligibles.

Encadré 4.1. Paiements sur la base des droits antérieurs

Pour comprendre l'impact potentiel des paiements directs, il faut observer ce que deviennent ces paiements au moment du transfert de la terre. À titre d'illustration, on examinera deux programmes spécifiques : le Régime de paiement unique dans l'Union européenne et les paiements directs aux États-Unis.

Régime de paiement unique dans l'Union européenne

La réforme de la PAC de 2003 a fondamentalement modifié la manière dont l'UE soutient son secteur agricole. Le principal volet de la réforme est le nouveau Régime de paiement unique (RPU) qui remplace en partie ou en totalité les primes existantes au titre des différentes organisations communes de marché (OCM). Les États membres de l'UE ont une grande marge de souplesse pour établir les droits à paiement. Ils peuvent être calculés individuellement sur la base des droits antérieurs, et les valeurs droits à paiement diffèrent alors d'une exploitation à l'autre. Ils peuvent aussi être calculés sur une base régionale avec un taux forfaitaire, d'où des droits à paiement uniformes dans une même région. Les États membres ont aussi la possibilité de combiner les deux méthodes. Les droits à paiements sont attribués aux exploitants, locataires inclus, mais pas aux propriétaires non-exploitants. Par conséquent, pour percevoir le paiement, il faut détenir à la fois des droits à paiement et une superficie éligible.

Les droits à paiement sont fondés sur les montants de référence historiques. La superficie éligible comprend tout type de terre. Les producteurs percevant le paiement agricole unique ont la possibilité de produire toutes les cultures. Il n'y a pas obligation de produire, mais les terres doivent être maintenues en bon état agricole et environnemental. Les droits à paiement peuvent être transférés, avec ou sans terre, entre agriculteurs du même État membre. Lorsqu'un transfert sans terre est effectué, l'acheteur doit utiliser d'autres terres éligibles qui correspondent aux droits à paiement.

Dans le cas du modèle historique, les droits à paiement sont calculés sur la base des paiements reçus par l'exploitant pendant la période de référence. Toutes les superficies éligibles ne sont pas liés aux droits à paiement.

Dans le cas du modèle régional, les droits à paiement sont calculés sur la base des paiements reçus dans la région pendant la période de référence. Les montants régionaux sont divisés parmi les hectares éligibles déclarés dans la région pour établir la valeur unitaire des droits. Chaque agriculteur reçoit un nombre de droits basé sur les hectares éligibles pendant la première année du RPU.

Étant donné la marge de flexibilité accordée aux États membres de l'UE, l'impact sur la valeur des actifs sera probablement très différent suivant les critères spécifiques implémentés. Généralement, parce que le DPU peut être échangé indépendamment du terre, seule une partie de sa valeur future perçue serait répercutée dans le prix de la terre.

Paiements directs et paiements anticycliques aux États-Unis

Le Farm Security and Rural Investment Act de 2002 établit la législation de base régissant la politique agricole pour la période 2002-07. Deux instruments clés dans le secteur des productions végétales, les paiements directs (DP) et les paiements anticycliques (CCP) se fondent sur les superficies et les rendements antérieurs. Pour avoir droit à ces paiements, les agriculteurs doivent avoir produit une culture éligible ou utilisé la superficie de référence pour des activités agricoles ou connexes. En outre, toute la superficie de référence doit être protégée contre l'érosion, notamment par la mise en place d'un couvert adéquat et par des opérations de désherbage.

Pour les paiements directs, les exploitants de superficies de référence ont droit à un montant prédéterminé. Les superficies de référence sont les champs auparavant couverts par les programmes de gestion de l'offre pour les principales productions (blé, maïs, orge, avoine, sorgho et riz dans le FAIR Act de 1996, plus les oléagineux et l'arachide dans le FSRI Act de 2002). Le montant du paiement varie suivant la production antérieure de chaque parcelle et le rendement à l'hectare. Les producteurs ont une latitude presque totale en matière de choix des cultures. Certaines restrictions visent l'utilisation de la terre, principalement les utilisations non agricoles et la production de fruits et légumes. Les paiements sont versés directement aux exploitants de superficies sous programme, y compris les fermiers. Les propriétaires peuvent percevoir des paiements s'ils louent leurs terres selon un régime de métayage ou dans le cadre d'un accord hybride fermage/métayage. L'éligibilité au programme est transférable avec la vente ou la location des superficies de référence (USDA, 2003).

suite

La mise en œuvre du régime de paiements directs donne à penser que les droits à paiement sont incorporés dans les superficies éligibles ou de référence. Pour bénéficier du paiement, le producteur doit cultiver une superficie éligible, respecter les dispositions concernant la conservation, la protection des terres humides et la flexibilité dans le choix des cultures, ou maintenir la terre en jachère. Par conséquent, il y a un lien manifeste entre les paiements et la terre. Le système de paiements directs des États-Unis est donc susceptible d'opérer comme une subvention foncière en ce qui concerne son effet sur la capitalisation des actifs.

Les taux des paiements anticycliques (CCP) sont déterminés par les prix courants. Ces paiements sont donc variables, et dépendent des conditions du marché des produits considérés. Toutefois, comme pour les paiements directs, il y a un lien clair entre les paiements et la terre. Par conséquent, le programme CCP est également susceptible d'opérer comme une subvention foncière, mais avec des taux variables. Son effet sur les loyers des terres dépendra, entre autres facteurs, de l'évolution des conditions sur les marchés de produits.

Paiements aux intrants

Les paiements qui limitent ou modifient l'utilisation d'intrants influencent les pratiques agricoles. Même si le premier effet de la mesure s'exerce sur les intrants, le dosage optimal des facteurs de production peut se trouver altéré. Étant donné que la demande de terre peut être affectée, les taux de location des terres (et, à long terme, les prix du foncier) peuvent être indirectement touchés.

L'effet d'une mesure spécifique visant les intrants dépend de façon cruciale du type d'intrant et des critères d'application. La mobilité des terres entre différentes activités agricoles peut être augmentée ou diminuée, et il est difficile de dire a priori quel sera l'effet prédominant.

Paiements environnementaux

Les programmes à visée environnementale peuvent affecter la mobilité des actifs de plusieurs manières. Les paiements à l'hectare ou sur la base des droits antérieurs, même si leurs objectifs déclarés sont d'ordre environnemental, opèrent essentiellement comme une subvention foncière dès lors qu'un lien clair peut être établi entre ces paiements et la terre. Si ces versements ont pour but de compenser le surcoût du respect de l'environnement, l'impact sur la production (et donc l'effet potentiel indirect sur les valeurs foncières) dépendra de façon cruciale de la question de savoir s'il y a surcompensation ou sous-compensation.

Les programmes environnementaux qui visent un ou des intrants spécifiques ou l'utilisation de ces intrants peuvent être considérés comme un sous-ensemble des programmes de subventions (ou d'impôts) au titre des intrants. Parmi d'autres exemples, on peut citer les restrictions sur les intrants et les programmes destinés à maintenir de bonnes pratiques agricoles. Ainsi qu'on l'a déjà indiqué, la modification consécutive des pratiques agricoles a des conséquences sur le dosage optimal des facteurs de production et peut donc affecter indirectement les valeurs des actifs.

Installation de jeunes agriculteurs et aides à la retraite anticipée

Des programmes d'installation des jeunes agriculteurs et des aides à la cessation anticipée d'activité sont en vigueur dans beaucoup de pays de l'OCDE, notamment la Corée, la France, l'Irlande[10], le Japon et, plus récemment, le Mexique. Depuis un certain

temps, l'Allemagne recourt au régime de retraite des agriculteurs pour améliorer la structure du secteur. Dans d'autres pays, on utilise également les crédits bonifiés, les dotations en capital et divers allègements fiscaux sur les plus-values, les droits de timbre sur les transferts/ventes et les droits de succession. L'objectif général est de promouvoir l'ajustement structurel dans le secteur, et ces programmes tendent à accroître la mobilité des actifs entre propriétaires.

L'idée sous-jacente est que les jeunes agriculteurs sont mieux formés et adopteront des technologies plus efficientes. Les programmes d'installation s'accompagnent généralement de mesures de formation ou de certification. Dans nombre de cas, les nouveaux exploitants bénéficient de subventions en capital pour adopter des systèmes de production plus efficients, acquérir l'exploitation, etc. Les aides au départ anticipé appuient les objectifs des programmes d'installation des jeunes agriculteurs dans la mesure où elles encouragent le transfert de terres et de capital de la génération âgée (probablement moins efficiente) à la jeune génération.

Prises ensemble, ces mesures sont susceptibles d'accélérer l'ajustement structurel dans le secteur et la création d'exploitations plus efficientes. Les programmes destinés aux jeunes agriculteurs et les programmes de retraite anticipée peuvent donc être des dispositifs complémentaires conçus pour contrecarrer la tendance intrinsèque des paiements à l'hectare à freiner la transition vers une agriculture à grande échelle plus dynamique. Cependant, une certaine incohérence semble pouvoir subsister entre les objectifs des deux programmes : l'un est conçu pour accroître la population active agricole, l'autre pour la réduire. Ils devraient donc être intégrés plus étroitement, aussi bien en termes d'objectifs que de conditions.

Encadré 4.2. Politiques favorisant l'installation des jeunes agriculteurs et la cessation anticipée d'activité

En France, depuis 1973 les jeunes agriculteurs ont droit à des aides à l'installation, aujourd'hui cofinancées par l'État et par l'Union européenne (et donc accessibles aux autres États membres). La subvention en capital, appelée « dotation jeune agriculteur », est octroyée aux personnes âgées de 18 à 40 ans titulaires au minimum du brevet d'études professionnelles agricoles (premier cycle du secondaire), sous réserve des conditions suivantes : i) financer la formation, ii) s'installer sur une exploitation représentant au moins la moitié de la surface minimum d'installation (25 ha), et iii) fournir du travail pour au moins une unité de travail annuel familiale (2 300 heures par an) (Code rural, 2000). La dotation d'installation est de 17 950 EUR dans les zones défavorisées et de 8 000 EUR ailleurs (MAF, 2006).

Certaines administrations régionales complètent ces programmes sous réserve que l'aide totale ne dépasse pas 35 900 EUR en zone défavorisée ou 25 000 EUR ailleurs. Les régions peuvent aussi aider les jeunes agriculteurs en prenant en charge les frais d'expertise et d'achat des terres, ainsi que les coûts de mise en œuvre de systèmes de production améliorés (jusqu'à concurrence de 1 000 EUR par an pendant trois ans) (CNASEA, 2006). Les jeunes exploitants peuvent aussi bénéficier de prêts bonifiés pour moderniser les actifs existants sur les exploitations qu'ils viennent d'acquérir. Le taux d'intérêt est de 2 % en zone défavorisée et de 3.5 % ailleurs, le montant maximum de l'investissement étant fixé à 110 000 EUR en zone défavorisée et à 95 000 EUR ailleurs.

Dans les États membres de l'Union européenne, le programme de retraite anticipée, lancé en 1992 et modifié en 1995, est financé à 50 % par l'UE. Les exploitants peuvent cesser leur activité dès 55 ans tout en percevant certains revenus jusqu'à l'âge normal de la retraite. Pour bénéficier de ce dispositif, les agriculteurs doivent être chefs d'exploitation depuis au moins dix ans. L'autre condition est qu'ils transmettent ou vendent la totalité de leur exploitation, à l'exception d'une parcelle de subsistance de 0.5 ha. Les agriculteurs éligibles peuvent conserver une source de revenu non agricole, sous réserve qu'elle n'excède pas un niveau spécifique (variable selon l'État membre).

Mesures fiscales préférentielles pour l'agriculture

Les allègements fiscaux en faveur de l'agriculture affectent les niveaux de revenu après impôt des exploitants et des propriétaires fonciers par rapport aux autres catégories socioprofessionnelles. Ils peuvent attirer des ressources dans l'agriculture ou contribuer à y maintenir des ressources qui auraient sinon migré vers d'autres activités. Ces réductions d'impôts peuvent être considérées comme une forme supplémentaire de subvention. En l'occurrence, il ne s'agit pas d'une dépense budgétaire directe mais d'un manque à gagner sur les recettes publiques. Ces pertes de recettes sont couramment appelées dépenses fiscales. À l'heure actuelle, environ la moitié des pays de l'OCDE notifient les dépenses fiscales et dans neuf d'entre eux, cette déclaration est prescrite par la loi (Banque mondiale, 2004). Toutefois, la couverture des différentes formes d'imposition est variable et le traitement de l'agriculture n'est pas toujours explicite.

Une étude récente (OCDE, 2005) a recueilli des informations sur le traitement de l'agriculture dans les systèmes d'imposition et de sécurité sociale. Les allègements sont très variés et peuvent concerner la fiscalité des revenus agricoles, de la propriété agricole, des intrants[11], etc. Cette étude, fondée sur des rapports commandés et sur des informations de source nationale provenant de 25 pays de l'OCDE, constate que les allègements sont généralisés, même s'ils ne peuvent pas tous être interprétés exclusivement comme un soutien aux exploitants et aux propriétaires.

Certaines réductions d'impôts affectent les prix des extrants ou des intrants agricoles. Si les pertes de recettes associées pouvaient être mesurées, on pourrait analyser leurs effets sur les valeurs locatives agricoles, comme c'est le cas des subventions à la production ou aux intrants, dans le modèle d'évaluation des politiques décrit au chapitre 2. De même, une disposition qui exempte la terre agricole des taxes foncières annuelles (ou qui instaure un taux d'imposition réduit) pourrait être traitée comme une subvention à l'hectare. Les effets des autres mécanismes d'allègement sont beaucoup plus difficiles à évaluer.

Pratiquement tous les types d'allègements fiscaux affectent la structure du secteur dans le long terme. Des ressources peuvent être maintenues dans l'agriculture alors qu'en l'absence d'allègements elles auraient peut être trouvé une utilisation plus profitable dans un autre secteur. Un traitement préférentiel influera sur la décision des agriculteurs de rester en activité ou attirera de nouveaux entrants. En particulier, il se peut qu'une plus grande quantité de terre reste affectée à des utilisations agricoles. À titre d'exemple, en fonction des incitations relatives, les mesures fiscales peuvent affecter la mobilité de la terre entre agriculture et sylviculture.

Les sections suivantes mettent en lumière les principaux types d'allègements fiscaux qui affectent directement les valeurs des actifs agricoles. Les exemples donnés n'ont qu'un caractère indicatif et ne visent pas à décrire de façon exhaustive l'incidence de ces politiques dans tous les pays membres de l'OCDE.

Impôts sur les gains en capital et sur le revenu

Un grand nombre de pays fait bénéficier l'agriculture d'allègements ou d'exemptions au titre de l'impôt sur les plus-values (OCDE, 2005). Globalement, ces exemptions produisent quelques-uns ou l'ensemble des effets suivants : elles réduisent la mobilité entre utilisations agricoles et non agricoles, augmentent la mobilité entre propriétaires ayant des liens familiaux, mais au détriment de la mobilité entre propriétaires non

apparentés, et favorisent la structure existante des entreprises agricoles. En Suisse, par exemple, l'évaluation de biens pour le calcul des gains en capital peut s'appuyer sur des taux réduits s'il s'agit de terres faisant l'objet d'une exploitation agricole. Les plus-values sur la vente ou le transfert de terres agricoles peuvent être exemptées d'impôt, comme aux Pays-Bas, en Irlande, en Autriche, en Norvège et en France, sous réserve de diverses conditions qui favorisent les membres d'une même famille, ou qui stipulent que la terre doit rester affectée à une utilisation agricole pendant une période déterminée. Au Canada, le report d'impôt est autorisé si le transfert concerne des membres d'une même famille. En Allemagne, les plus-values sont exonérées d'impôt si le produit de la vente d'actifs agricoles est réinvesti dans l'agriculture.

Les régimes préférentiels d'imposition du revenu agricole induisent un gain de rentabilité pour les exploitants établis et créent des incitations supplémentaires pour les nouveaux entrants. En conséquence, la demande d'actifs agricoles est plus élevée qu'elle ne le serait autrement, ce qui réduit la mobilité des actifs entre utilisations agricoles et non agricoles. Les agriculteurs (et parfois des catégories professionnelles étroitement apparentées comme les pêcheurs) bénéficient d'un régime d'imposition du revenu plus favorable en Allemagne, en Autriche, en Belgique, en Corée, en Espagne, aux États-Unis, en France, en Italie et en Pologne. Certains pays autorisent la comptabilité de trésorerie pour les exploitations agricoles alors que la plupart des autres activités marchandes sont tenues d'appliquer la comptabilité d'exercice. Parmi les autres régimes spéciaux figurent la possibilité de calculer une moyenne des revenus sur plusieurs années, ou le traitement spécial des revenus en nature qui abaisse la valeur imputée des services ou des produits alimentaires autoconsommés. À titre d'exemple, au Mexique, les activités de production rurale (agriculture, sylviculture et pêche) sont exemptées de la taxe sur la valeur ajoutée.

Droits de succession

Un régime préférentiel est couramment prévu pour les impôts sur les transferts d'actifs agricoles, en particulier sur les transferts intergénérationnels au sein d'une même famille. Au Japon, la valeur d'estimation pour les droits de succession est beaucoup plus faible pour les terres agricoles que pour les autres terrains. En Norvège, les droits de succession sont plus bas pour les actifs agricoles que pour les autres activités (basée sur 75% du valeur du marche) et le droit de timbre acquitté pour les transferts de terres au sein d'une même famille est réduit, mais ceci s'applique également pour d'autres activités non-agricoles. En France, les droits élevés frappant les successions de plus de 76 000 EUR peuvent encourager les héritiers à vendre et accroissent donc la mobilité des terres hors de la famille. Toutefois, une exemption partielle des droits de succession est accordée si les héritiers créent un « Groupement foncier agricole » dans le cadre duquel l'ayant-droit qui décide de reprendre l'exploitation loue les terres de ses cohéritiers. Un grand nombre d'autres pays appliquent une exonération ou une réduction des droits de succession sur les terres agricoles, parfois sous réserve que la transmission se fasse au sein de la famille — parmi ces pays, il convient de citer l'Allemagne, l'Australie, le Canada, la Corée, le Danemark, les États-Unis, la Finlande, l'Irlande, le Japon, la Pologne et le Royaume-Uni.

Le régime successoral favorable peut avoir pour but d'empêcher la fragmentation des actifs et le démantèlement des exploitations. De par sa nature, il tend à favoriser la structure existante des exploitations. Ces allègements influencent aussi la planification fiscale de la part des exploitants actuels et des exploitants potentiels futurs désireux de bénéficier du régime spécial. La valeur des allègements fiscaux peut être partiellement

capitalisée dans la valeur de la terre, ce qui peut créer des difficultés supplémentaires pour les nouveaux entrants potentiels et pour les agriculteurs établis désireux d'agrandir leur exploitation. En définitive, le régime successoral favorable peut retarder les sorties du secteur, pénaliser les nouveaux entrants n'ayant pas de liens familiaux avec les exploitants en place et, de façon générale, réduire la mobilité des actifs dans l'agriculture.

Impôts fonciers annuels

La terre affectée à la production agricole peut bénéficier d'un taux d'imposition réduit. Sinon, l'impôt peut être calculé sur la base de la « valeur d'usage », normalement inférieure à la valeur marchande réelle. Un très grand nombre de pays de l'OCDE accord ce type d'allègement. C'est le cas au Mexique, où l'impôt sur les actifs agricoles est établi sur la base des valeurs cadastrales. Des réductions similaires sont en vigueur en Autriche, au Danemark, en Finlande, en France, en Italie, aux Pays-Bas, en Norvège, en Suède, en Suisse et au Royaume-Uni. En Corée, les propriétaires absents acquittent un impôt foncier majoré. En République slovaque, l'allègement fiscal encourage les nouveaux entrants dans le secteur agricole et en Pologne une exemption s'applique aux 100 premiers hectares. Les taxes foncières, qui sont généralement l'apanage des autorités régionales ou locales, sont très variables et par conséquent difficiles à résumer dans un contexte national. À titre d'exemple, dans certains comtés des États-Unis, les terres qui bénéficient de paiements agricoles fédéraux sont également éligibles à des taxes foncières sensiblement réduites. De nombreuses provinces du Canada accordent un traitement préférentiel aux terres agricoles, de même que la plupart des États de l'Australie.

La raison la plus souvent citée pour expliquer les réductions de taxes foncières est le montant relativement élevé de l'actif net que détiennent les propriétaires de terres agricoles. Les autres entreprises de taille comparable en termes d'effectifs ou de chiffre d'affaires se caractérisent par des valeurs immobilières plus réduites. Par conséquent, l'impôt sur les actifs tend à pénaliser les ménages agricoles.

Mesures réglementaires

Les réglementations régissant la propriété et l'exploitation des terres agricoles varient aussi considérablement d'un pays de l'OCDE à l'autre. Les restrictions de zonage et les autres réglementations qui protègent les terres agricoles et les autres actifs agricoles contre des utilisations concurrentes réduisent manifestement la mobilité de la terre agricole. Certaines dispositions limitent l'ampleur des transferts des terres agricoles ; d'autres imposent des limites légales ou institutionnelles en ce qui concerne les personnes autorisées à acheter ou louer des terres agricoles.

Les règles qui imposent des restrictions sur les modalités de transfert des actifs, notamment celles qui stipulent un partage exact des actifs entre héritiers, peuvent en fin de compte abaisser la taille de l'exploitation au-dessous du seuil de viabilité économique. Les restrictions concernant l'étendue du transfert ou les personnes autorisées à acheter ou à louer des terres agricoles sont souvent motivées par le souci de favoriser les exploitations familiales. Toutefois, cela peut conduire à « figer » une structure de coûts qui peut être de moins en moins réactive à l'évolution des conditions économiques. En l'absence de réglementations limitant la structure des exploitations, les petites unités sont susceptibles, toutes choses égales par ailleurs, de se regrouper en exploitations plus grandes et plus efficientes d'un point de vue économique. Cette hausse de l'intensité de capital suit une tendance manifeste dans beaucoup de pays de l'OCDE, et constitue du

reste le résultat naturel du développement industriel. En effet, une demande relativement stable de produits alimentaires peut être couverte par un secteur agricole primaire de plus en plus efficient, et donc de taille relativement plus réduite, mais doté d'une plus forte intensité capitalistique.

Règles de zonage

Pratiquement tous les pays recourent aux règles de zonage pour limiter la mobilité de la terre entre différentes utilisations. Généralement, la réaffectation de terres agricoles à d'autres utilisations telles que le logement, l'industrie, les loisirs, etc. est sujette à l'agrément des autorités locales ou de l'État. La répartition des terres entre deux catégories d'utilisation ou plus crée une interaction intéressante entre les marchés. L'utilisation urbaine (en rouge sur les plans) se traduit généralement par un revenu foncier plus élevé que l'utilisation agricole ou naturelle (en vert), mais la collectivité tient beaucoup à préserver une partie du paysage « vert ». Les plans d'occupation des sols sont probablement l'instrument le plus important pour éviter que les zones « rouges » n'empiètent sur les espaces « verts ». Si une exploitation se trouve dans une zone destinée à devenir « rouge » dans l'avenir, il en résulte un accroissement de la valeur actuelle de la terre agricole, par anticipation du prix plus élevé qui pourra être obtenu en revendant la terre ultérieurement.

La présence de restrictions de zonage, ou plus précisément le fait de savoir que le plan d'occupation des sols risque de changer dans l'avenir, crée une option de valeur ou un coût d'opportunité lié à la décision de vendre la terre aujourd'hui au lieu d'attendre que le nouveau POS soit connu. Cette valeur d'option est reflétée dans les prix fonciers actuels et peut représenter une composante substantielle du patrimoine agricole. Le classement des terres en zone « rouge » et en zone « verte » fait des gagnants et des perdants en termes économiques : si la terre d'une exploitation est destinée à rester (ou à devenir) « verte », sa valeur est plus faible que celle d'une terre qui est classée « rouge ». On trouvera ci-après quelques exemples de zonage dans les pays de l'OCDE.

En France, avant 1983, le ministère de l'Agriculture était la seule instance de décision en matière d'affectation des terres agricoles. La décentralisation a confié ce pouvoir aux communes, qui ont élaboré leurs propres Plans locaux d'urbanisme (PLU). Depuis 1999, les terres communales peuvent aussi être protégées par la mise en place de Zones d'agriculture protégée (ZAP). Ces dispositifs visent à réduire la mobilité des terres agricoles vers d'autres utilisations, mais dans la pratique les PLU sont souvent modifiés et les ZAP sont relativement rares. Soucieuses d'attirer des ressources financières, les communes s'intéressent aussi au développement immobilier et industriel.

En Norvège, l'objectif principal de la loi foncière est de veiller à ce que les ressources foncières puissent être gérées de manière à créer un système d'utilisation varié et approprié en vue du développement de la communauté locale et en mettant l'accent sur l'installation, l'emploi et les solutions efficaces (Andersen, 2006). Selon cette loi, les actifs de l'agriculture ou de la sylviculture ne peuvent pas être partagés sans l'agrément du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation.

En Corée, plusieurs lois régissent l'utilisation de la terre agricole. La loi sur le patrimoine foncier national (FNLA) définit le plan national global, tandis que la loi nationale sur l'utilisation et la planification des sols (NLUPL) administre le zonage foncier au niveau municipal. Les provinces et les communes désignent les terres agricoles qui font partie de la « région de développement agricole » (ADR). La réaffectation de

terres de l'ADR à d'autres utilisations doit être autorisée par le ministre de l'Agriculture et des Forêts. Cette autorisation n'est accordée que dans des cas particuliers, par exemple à des agriculteurs qui mettent en place des installations de transformation de produits agricoles, en vue du développement des villages agricoles ou pour la construction des habitations des exploitants.

Achat et vente de terres agricoles, succession

Dans la plupart des pays de l'OCDE, les droits de propriété individuels sont bien établis. Dans quelques pays membres, il n'y a pratiquement pas de restriction concernant l'achat et la vente de terres agricoles. En France[12] et en Norvège, comme dans beaucoup d'autres pays, le transfert de terres agricoles est étroitement réglementé (encadré 4.3).

Encadré 4.3. Les SAFER en France et les exploitations familiales en Norvège

En France, le transfert de terres agricoles est réglementé par les Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER). Les SAFER sont des organismes publics à but non lucratif contrôlés par l'État. Elles utilisent trois principaux instruments :

- *Obligation d'information.* Chaque vente doit être déclarée à la SAFER de la région administrative. La SAFER doit accepter ou refuser la transaction dans les deux mois. Elle accepte la transaction si celle-ci ne paraît pas avoir d'objectif spéculatif. La transaction peut être rejetée dans certaines circonstances, notamment : le prix convenu n'est pas jugé représentatif des prix du marché, la vente impliquerait le démantèlement d'une exploitation, ou la vente permettrait à un agriculteur en place d'agrandir son exploitation au détriment de jeunes agriculteurs. Dans ce cas, la SAFER exerce son droit de préemption et acquiert la terre au prix de la transaction avant préemption, sous réserve que ce prix était représentatif du marché.

- *Pouvoir de négociation.* La SAFER engage des discussions avec le vendeur et l'acheteur pour tenter de parvenir à un prix jugé plus conforme aux prix du marché.

- *Droit de préemption*. La SAFER peut acquérir le terrain puis chercher un acheteur ou un locataire qui réponde mieux à la mission de la SAFER. Le droit de préemption n'est activé que si un accord amiable n'a pas pu être conclu. Le vendeur cède son bien aux mêmes prix et conditions que ceux initialement prévus, mais à un autre acheteur. Cet instrument est rarement utilisé, et la plupart des accords se fait à l'amiable.

En dépit des efforts déployés par les SAFER pour réguler le marché, les non-agriculteurs représentent environ 80 % de la valeur des ventes foncières rurales (environ 25 % la surface vendue sachant que le marché foncier total représente environ 1.3% des surfaces agricoles). Cela montre que les principaux facteurs influençant les prix fonciers ruraux ne sont pas liés à la politique agricole.

En Norvège, le transfert de terres agricoles est étroitement réglementé. Dans le cadre d'une politique visant à préserver les exploitations familiales, la plupart des transferts ont lieu au sein de la famille. Cette politique s'appuie principalement sur les trois lois suivantes :

- La loi sur les transferts régit la vente de terres. Le conseil municipal prend en compte des facteurs tels que le prix, les qualités de l'acquéreur et les intérêts des autres communautés de la région. Le ministère de l'Agriculture donne des directives en vue de l'estimation des biens agricoles et forestiers. Les ventes au sein d'une même famille ne sont pas soumises à cette loi.

- La loi foncière régit les utilisations possibles des terrains agricoles et boisés ainsi que les règles de partage des terres. Les terres agricoles et les superficies boisées ne peuvent pas être partagées sans l'agrément du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation.

- La loi allodiale est une ancienne loi norvégienne sur les successions qui a pour but de maintenir les biens agricoles et boisés au sein d'une même famille. Les descendants héritent automatiquement du droit allodial, mais un acquéreur extérieur à la famille ne peut l'obtenir que s'il possède, habite et exploite une ferme depuis au moins 20 ans.

Des coûts de transaction élevés peuvent contribuer à la faible mobilité des terres. Ces coûts peuvent être liés à la difficulté d'identifier les terrains, à l'insuffisance des registres, au régime de copropriété des terres, etc. Dans certains pays, la propriété collective coexiste encore avec le marché privé. Au Mexique, la propriété sociale (*ejidos* et *communidades agrarias*) ou collective est réglementée par une structure juridique complexe et couvre plus de la moitié de la superficie totale. De nombreux nouveaux États membres de l'Union européenne se caractérisent aussi par un régime de propriété complexe, même si la situation y évolue rapidement. L'adhésion à l'Union européenne entraîne la mise en place d'un cadre juridique et institutionnel amélioré et devrait donc contribuer à une plus grande mobilité des terres entre différentes utilisations.

Des règles et réglementations complexes régissent souvent les possibilités et les modalités de partage des actifs entre héritiers. En Corée, le Code civil stipule que la terre et les autres actifs doivent être distribués également entre le conjoint survivant et les enfants. En Norvège, la *loi allodiale* donne à la famille un droit spécial légalement protégé de conserver la propriété agricole en sa possession. En France, le régime des successions, fondé sur le Code Napoléon, exige un partage égal entre tous les enfants du défunt, mais au fil des années, une série de mesures ont été mises en place pour atténuer les effets négatifs que cette disposition aurait eus sur la structure des exploitations. L'héritier désireux de reprendre l'exploitation pourrait indemniser les autres cohéritiers sur la base de prix fonciers préférentiels applicables à l'agriculture. Les coûts d'entrée dans le secteur peuvent être néanmoins substantiels. Au total, les effets sur la mobilité des actifs et les valeurs des actifs sont extrêmement difficiles à évaluer. En Australie, au Canada, aux États-Unis, en Irlande, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, il ne semble pas exister de restrictions concernant la transmission d'actifs agricoles aux héritiers.

Dans le passé, la Corée a imposé des restrictions concernant les personnes autorisées à posséder des terres agricoles, les conditions des opérations de transfert, de vente et de location sur le marché foncier et la taille maximum des exploitations. Ces restrictions ont fortement entravé la mobilité à la fois dans le secteur et entre l'agriculture et les autres secteurs. Ces dernières années, bon nombre de ces dispositions ont été assouplies ou supprimées en vue d'accroître la mobilité et d'améliorer les structures agricoles. Les réformes récentes ont visé à améliorer la viabilité financière des exploitations en facilitant le fonctionnement des marchés de location des terres. La limitation de la taille des exploitations (10 ha dans la « région de développement agricole » et 5 ha à l'extérieur de celle-ci) n'a été abolie qu'en 2002. Néanmoins, la petite exploitation familiale reste prédominante en Corée. Au Japon, la réforme de la politique foncière a connu une évolution similaire (encadré 4.4).

Encadré 4.4. La réforme foncière agricole au Japon

Au Japon, la loi sur le foncier agricole de 1952 a joué un rôle majeur dans la réforme du régime foncier. La propriété des terres, jusque là concentrée entre les mains d'un petit nombre de propriétaires, est devenue accessible à l'ensemble de la population grâce aux opérations d'achat et de vente par l'État. Les fermages ont été fixés à de bas niveaux, l'annulation et le renouvellement des baux étant soumis à des restrictions strictes, de sorte que l'exploitation en propriété est devenue plus intéressante. Toutefois, jusqu'en 1970, la superficie maximale d'une propriété individuelle était limitée à 12 ha à Hokkaido et à une moyenne de 3 ha dans toutes les autres préfectures. Aussi, les agriculteurs indépendants exploitant de petits lopins sont devenus la norme. La loi sur le foncier agricole a fait l'objet de plusieurs amendements qui ont assoupli les restrictions en matière de propriété et de location de terres agricoles.

Avec la croissance économique et la montée consécutive des pressions urbaines, les prix des terres agricoles ont augmenté, et les agriculteurs ont éprouvé de plus en plus de difficultés à s'agrandir par achat de terres. Le Projet de promotion de l'utilisation de terres agricoles a été lancé en 1975 pour faciliter le fonctionnement du marché foncier locatif. Les transactions locatives ont rapidement dépassé les opérations d'achat et de vente ; néanmoins, en 1995, les superficies louées ne représentaient que 12 % des terres cultivées au Japon. En 1993 est entrée en vigueur la Loi sur le renforcement du cadre de gestion agricole qui vise à promouvoir l'exploitation familiale à grande échelle axée sur la location de terres. En dépit de ces nombreuses réformes destinées à améliorer le rapport coût/efficience des exploitations en augmentant l'échelle des activités, la taille moyenne des exploitations demeure réduite au Japon.

Éco-conditionnalité et restrictions environnementales

Le terme « soutien conditionnel » exprime la conditionnalité entre une mesure publique, destinée à atteindre un objectif (primaire) donné, et une ou plusieurs prescriptions relatives à un objectif (secondaire) différent. Dans cette étude, l'éco-conditionnalité est définie comme le lien entre les paiements de soutien et le respect de prescriptions spécifiques relatives à des objectifs environnementaux. L'éligibilité au programme dépend de critères fixés dans le cadre de l'objectif primaire, qui peut être par exemple le soutien des revenus. Pour percevoir les paiements, l'exploitant éligible doit se conformer à certaines conditions clairement spécifiées et exécutoires relatives à l'objectif secondaire, à savoir la protection ou l'amélioration de l'environnement. Le non-respect de ces conditions entraîne le retrait partiel ou total des paiements de soutien.

En revanche, la stratégie de « conformité directe » par le biais de restrictions agro-environnementales ou de mesures de conservation vise à améliorer l'environnement grâce à des paiements incitatifs ciblés. L'agriculteur est éligible aux paiements s'il satisfait clairement à des critères précis déterminés en fonction du ou des objectifs environnementaux. Le versement du paiement dépend du respect direct de ces critères, et son montant est déterminé en fonction du ou des objectifs environnementaux. L'étude OCDE (2007) examine quel est le type de politique le plus efficace pour atteindre les objectifs environnementaux.

L'éco-conditionnalité et les restrictions environnementales réduisent vraisemblablement la mobilité des actifs pour les facteurs de production visés. Pour être contraignantes, ces mesures doivent, par définition, limiter des pratiques agricoles qui étaient déjà en vigueur ou qui seraient sinon adoptées. La rentabilité et, partant, les revenus marchands, peuvent en être affectés, avec des répercussions négatives sur la valeur des actifs.

Plusieurs pays de l'OCDE accordent un soutien des revenus dans le cadre de programmes d'éco-conditionnalité. Dans l'Union européenne, la réforme de la PAC de 1992 a remplacé le soutien des prix du marché par des paiements directs. L'un des

objectifs était de réduire les productions végétales dans l'UE et d'atténuer ainsi la pollution de l'eau par les engrais. Les mesures agro-environnementales permettaient aux exploitants de transformer des terres arables en pâturages. Cette réaffectation devait être maintenue pendant au moins cinq ans et s'accompagner d'un faible chargement des pâturages. La réforme de la PAC de 2003 a davantage découplé le soutien de la production en supprimant les liens directs entre les paiements et la production courante, sous réserve que la terre soit maintenue en bon état agricole. En Suisse, des paiements directs au revenu soumis à des mesures d'éco-conditionnalité sont disponibles pour toutes les terres agricoles, indépendamment de leur utilisation. Aux États-Unis, les programmes de protection des marais et de lutte contre l'érosion par engazonnement prévoient des paiements directs aux agriculteurs pour qu'ils n'exploitent pas des terres qui sont marginales pour la culture ou qui ont plus de valeur pour la collectivité dans leur état actuel. Étant donné que ces terres ne sont pas cultivées, ce régime particulier limite l'utilisation des terres vulnérables en modifiant directement les droits de propriété des participants. Au Japon, le Plan de base pour l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales prévoit un soutien subordonné à des activités agricoles respectueuses de l'environnement.

Des exemples de restrictions environnementales peuvent aussi être relevés dans plusieurs pays de l'OCDE. Le réseau européen Natura 2000 vise à préserver la biodiversité. Les États membres de l'UE sont tenus de prendre des mesures permettant la préservation des habitats. En France, cela se traduira très probablement par la création de réserves naturelles. Au Mexique, un certain nombre de restrictions sont en place (encadré 4.5), notamment des mesures concernant la diversité des espèces, l'érosion des sols, la qualité de l'eau, la végétation autochtone et les forêts/jungles tropicales. Au Japon, une enquête sera menée en 2007 afin de recueillir des informations qui seront utilisées pour mettre en œuvre un programme de « paiements directs en faveur de l'environnement ».

Encadré 4.5. Restrictions environnementales au Mexique

Au Mexique, les activités susceptibles d'affecter l'environnement ou d'entraîner une modification de l'utilisation des terres doivent avoir l'agrément de la *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*. Une analyse d'impact doit détailler les actions requises pour minimiser les effets négatifs potentiels sur l'environnement. Les réglementations et restrictions relatives à la protection de l'environnement comprennent les dispositions suivantes :

- Sur les superficies boisées, la végétation autochtone ne peut pas être remplacée par des espèces commercialement exploitables à moins qu'il ne soit démontré qu'une telle modification n'aura pas d'effet négatif sur la biodiversité ou que la végétation autochtone ne présente guère de valeur commerciale ou liée à la biodiversité.
- Les terres boisées ne peuvent pas être réaffectées à une autre utilisation sans l'agrément de la *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*. L'autorisation n'est accordée que si le propriétaire peut démontrer que la réaffectation ne mettra pas en danger la biodiversité ou ne provoquera pas d'érosion des sols, que la qualité et la quantité des eaux disponibles ne seront pas affectées et que l'utilisation envisagée est plus productive dans le long terme.
- Les terres *ejido* qui ont été déclarées "zones naturelles protégées" ne peuvent pas être urbanisées. Les terres *ejido* qui contiennent des forêts ou des jungles tropicales ne peuvent pas être converties en propriétés privées.
- La *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales* peut refuser son agrément à des activités susceptibles de menacer une espèce de disparition ou d'affecter une espèce menacée.

Réglementation des prix

La formation des prix sur les marchés fonciers est parfois soumise à des réglementations publiques, ce qui a des conséquences immédiates pour le niveau des prix et pour la mobilité de la terre entre différentes utilisations. À titre d'exemple, si l'augmentation des prix est plafonné, la capitalisation des mesures dans les prix fonciers sera limitée.

La réglementation des prix tend à limiter la mobilité des actifs entre propriétaires, puisque le marché ne peut pas aisément apparier l'offre et la demande en ajustant librement les prix. Le vendeur potentiel de l'actif ne sera guère incité à vendre si les prix fonciers ne peuvent pas s'ajuster à la hausse pour refléter la capitalisation des mesures publiques ou d'autres facteurs.

En outre, la réglementation des prix, comme pratiquement toutes les interventions réglementaires sur les marchés, tend à produire des effets secondaires, qui découlent d'une stratégie visant à tourner la réglementation. Si une concordance entre l'offre et la demande ne peut pas être établie à un prix réglementé inférieur au niveau d'équilibre du marché, des paiements de transfert peuvent se révéler nécessaires pour équilibrer le marché. Le « pas-de-porte » qui permet de réguler les marchés du logement locatif représente un exemple courant de ce phénomène.

Résumé

Le cadre proposé dans ce chapitre décrit toutes les formes de soutien public au secteur de l'agriculture. Il couvre le soutien agricole proprement dit, les politiques fiscales assorties de dispositions préférentielles pour l'agriculture et les mesures réglementaires. Quantifier l'incidence de ces politiques sur la production agricole et la mobilité des actifs est difficile et dépend de la disponibilité de données et de paramètres appropriés pour faire tourner les modèles analytiques.

L'impact du soutien spécifique à l'agriculture (catégorie 1) peut être chiffré, comme on l'a montré au chapitre 2, en intégrant les données ESP dans le modèle d'évaluation des politiques. L'impact sur les valeurs des loyers du soutien des prix du marché, du soutien à la production, des limitations de la production et des paiements à l'hectare ou par tête de bétail peut être analysé en même temps que l'incidence de ces mesures sur les décisions de production. En revanche, l'analyse du soutien accordé sur la base des droits antérieurs pose quelques problèmes, car cette aide n'est plus liée aux décisions de production courantes. En outre, ces nouveaux dispositifs tendent à être plus complexes — ainsi, les modalités de mise en œuvre d'une mesure peuvent varier d'une région à l'autre dans un même pays. Par conséquent, les critères détaillés d'application revêtent une importance cruciale.

Il est plus difficile encore d'analyser dans quelle mesure les politiques fiscales et les dispositions réglementaires (catégories 2 et 3) ont une incidence sur la production agricole et sur la mobilité des actifs. La mesure quantitative des politiques, en unités ESP ou selon un autre critère, présente de multiples difficultés, en particulier dans le cas des réglementations. Même lorsque des données sont disponibles, l'analyse quantitative exige que cette information soit incorporée dans des cadres analytiques appropriés, ce qui nécessite une modélisation poussée. Dans ce document, on n'a pas tenté de chiffrer l'impact des politiques fiscales et des mesures réglementaires.

Les cinq études de cas par pays (Corée, France, Japon, Mexique et Norvège) donnent une idée de la diversité des politiques nationales qui peuvent influencer l'achat et l'utilisation d'actifs agricoles. Au demeurant, il apparaît que beaucoup d'autres pays de l'OCDE accordent un traitement préférentiel à l'agriculture. En revanche, dans quelques pays, il n'y a guère de politiques qui différencient l'agriculture des activités non agricoles. Les différences d'approche d'un pays membre à l'autre peuvent résulter de multiples facteurs, dont le plus important est peut-être la diversité des préférences sociétales. Les pays choisissent donc leur propre régime en fonction du dosage des facteurs économiques et sociaux. Certains pays interviennent massivement pour maintenir une structure particulière, par exemple l'exploitation familiale, d'autres n'imposent que peu de restrictions visant spécifiquement l'agriculture.

Néanmoins, les informations tirées de documents gouvernementaux et d'autres sources dans certains pays de l'OCDE montrent que ces politiques ont souvent un impact significatif sur la valeur et la mobilité des actifs. Étant donné le caractère disparate des informations obtenues, il n'est pas possible de dresser un tableau complet de la situation pour l'ensemble des pays de l'OCDE, même si l'on s'est efforcé dans une certaine mesure d'inclure des données sur le plus grand nombre de pays possibles. Par conséquent, l'évaluation des politiques fiscales et des dispositifs réglementaires présentée ici est limitée par la nature des informations disponibles ; en particulier, elle est sans doute « faussée » par le caractère plus détaillé des données disponibles pour les cinq études de cas.

Il ressort de ce chapitre que :

- Les mesures spécifiques visant l'agriculture tendent à être capitalisées dans les actifs agricoles, en particulier la terre. Le soutien étant de plus en plus lié à la terre, cette tendance s'accentue.
- L'agriculture bénéficie d'un grand nombre d'exonérations et de dispositions fiscales spécifiques. Ces mesures tendent à infléchir les incitations en faveur de l'agriculture et au détriment d'autres activités, et à accroître la valeur des actifs agricoles. Néanmoins, l'impact réel de ces mesures est difficile à quantifier.
- En revanche, les mesures réglementaires, en particulier les règles de zonage, limitent la mobilité des actifs et peuvent avoir un effet négatif sur la valeur des actifs agricoles.
- Le gonflement de la valeur des actifs constitue un obstacle à l'entrée. En outre, cela peut réduire la nécessité pour les producteurs moins efficaces de restructurer leur exploitation ou de quitter le secteur.

Notes

1. Divers documents et sites Internet renferment des informations sur le régime de l'impôt sur le revenu, le droit des successions, les règlements de zonage, etc.

2. L'annexe 2 présente un résumé de ces études de cas. Le choix des études de cas nationales vise à mettre en lumière la diversité des politiques en vigueur dans les pays de l'OCDE. Il ne s'agit pas de représenter le pays moyen ou typique de l'OCDE.

3. La demande non agricole de terres est en soi un vaste sujet, qui déborde le cadre de la présente étude.

4. Le modèle d'évaluation des politiques comprend un sous-module destiné à identifier la courbe d'offre "sous-jacente" des produits soumis à un régime de quotas de production.

5. D'un point de vue conceptuel, certaines mesures environnementales peuvent être considérées comme une catégorie spéciale de subventions (ou d'impôts) à l'hectare ou aux intrants, suivant les critères d'application. Certaines de ces dispositions peuvent déjà être mesurées par l'ESP (OCDE, 2005b).

6. Une analyse de sensibilité pourrait être effectuée pour obtenir une évaluation générale de la façon dont les élasticités affectent les résultats des modèles — cependant, le lien manquant et l'impact de politiques spécifiques, telles que les prescriptions de zonage, sur la valeur des élasticités.

7. La théorie générale est applicable à d'autres produits

8. Les publications consacrées à la maîtrise de l'offre sont très nombreuses, et une analyse complète de ce thème déborde le cadre de la présente étude

9. Le second cas correspond au système d'obligations proposé par Tangermann (1991) ; voir aussi Swinbank et Tangermann (2001).

10. Les politiques en vigueur en Irlande sont décrites de façon détaillée dans OCDE (2005c)

11. Les allègements fiscaux en faveur des intrants, par exemple le carburant et les engrais, devraient en principe être pris en compte par l'ESP au titre des subventions aux intrants.

12 La situation française foncière n'est pas représentative de la situation européenne. Le marché français foncier et très réglementé et cela joue un rôle dans la formation des prix, les prix du foncier français étant parmi un des plus bas des prix européens (Terres d'Europe : Le Marché Immobilier Rural 2005, http://www.safer.fr/6-actualite/resume_MIR2005.pdf).

Chapitre 5.

Enseignements pour l'action publique et conclusions

Enseignements pour l'action publique

L'analyse présentée au chapitre précédent révèle à quel point les politiques peuvent exercer une influence sur la valeur et la mobilité des actifs. La capitalisation du soutien dans la valeur des actifs restreint la mobilité de ceux-ci, du fait surtout que les nouveaux arrivants dans le secteur et les agriculteurs désireux d'élargir la taille de leurs activités doivent acquérir leurs actifs à un prix plus élevé, qu'ils pourraient ne pas être en mesure de récupérer ultérieurement en cas de baisse des revenus agricoles (et notamment du soutien). D'autres mesures, qui sont pour la plupart des réglementations fiscales et autres, peuvent contribuer elles aussi à réduire la mobilité des actifs. Le processus de capitalisation s'en trouve encore renforcé car, comme on l'a vu dans l'analyse théorique (chapitre 2), ce sont les actifs les moins mobiles qui sont les plus susceptibles de capter les gains tirés du soutien public.

L'achat ou la location des terres, qui sont souvent l'actif le moins mobile du secteur agricole, peuvent devenir plus onéreux. Même si les prix ou les loyers des terres sont réglementés par d'autres mesures, les gains du soutien peuvent cependant être capitalisés dans d'autres actifs, comme les bâtiments (encadré 5.1), voire dans la création de nouveaux actifs, comme les rentes de quota.

Encadré 5.1. Le pas de porte en France

Dans certaines régions de France, notamment dans le Nord ou dans le bassin parisien, il existe une pratique par laquelle l'agriculteur entrant paie à l'agriculteur sortant une somme supplémentaire, soit directement, soit indirectement en surévaluant comparativement à une valeur comptable et non de marché le prix d'autres actifs agricoles[1]. Ce nouvel actif, appelé « pas de porte », peut avoir une valeur monétaire considérable. Le prix de vente de l'ensemble d'une exploitation n'est pas déterminé sur la base d'une seule valeur, mais résulte d'un compromis entre deux valeurs. La première est la valeur économique, qui représente la valeur actuelle nette de l'exploitation, c'est-à-dire sa rentabilité future. La seconde est la valeur patrimoniale, qui correspond au total des valeurs qu'auraient les différents actifs de l'exploitation (terres, bâtiments, etc.) s'ils étaient vendus séparément (Barthélémy, 1997). La valeur patrimoniale est inférieure à la valeur économique – la différence est le pas de porte. Cette différence peut notamment résulter d'une sous-estimation de la valeur économique réelle de l'équipement, par exemple lorsque des biens sont considérés comme dépourvus de valeur comptable. Toutefois, la valeur du pas de porte peut également être liée à l'existence du soutien public dans cette région – plus le montant du soutien accordé à l'exploitation est important, plus la valeur du pas de porte est élevée. Cette pratique est semblable à celle qui intervient lorsqu'un avocat ou un médecin vend son cabinet : la différence correspond à la valeur de la clientèle acquise.

La réforme de la PAC et l'introduction des droits à paiement unique (DPU) n'aura aucune incidence sur la valeur économique de l'exploitation. Elle en augmentera cependant la valeur patrimoniale, dans la mesure où les DPU sont des droits d'accès au soutien négociables, qui constituent un élément supplémentaire pouvant être négocié sur le marché en cas de démantèlement de l'exploitation (Courleux, 2006). Par conséquent, les DPU réduiront le pas de porte en rendant plus tangible la valeur du droit d'accès au soutien existant.

Conséquences du gonflement de la valeur des actifs

Le gonflement de la valeur des actifs nuit à l'efficience du secteur agricole. Les exploitants doivent supporter un investissement initial plus onéreux et courent le risque de voir les réformes entamer la rentabilité des capitaux engagés. Ce phénomène crée une barrière à l'entrée de nouveaux agriculteurs potentiels. Il augmente également les coûts liés à l'expansion des activités des agriculteurs installés. Par conséquent, les actifs circulent moins facilement d'un propriétaire à l'autre, ce qui contribue à accroître les coûts de production moyens dans le secteur agricole.

Le gonflement de la valeur des actifs engendre deux problèmes fondamentaux. Tout d'abord, les gains du soutien ne sont acquis qu'à ceux qui sont propriétaires d'actifs à l'époque où la mesure est instaurée. Tous ceux qui font leur entrée plus tard, qu'il s'agisse de locataires ou de nouveaux exploitants ayant acquis des actifs à des prix plus élevés, n'en retirent aucun bénéfice. Cela signifie que de nombreux producteurs en activité ne retirent aucun ou qu'une partie incomplète des gains liés au soutien public. En d'autres termes, si l'objectif est d'assurer également un soutien aux générations futures d'exploitants, les pouvoirs publics devraient augmenter les niveaux de soutien, ce qui accentuerait le gonflement de la valeur des actifs et entretiendrait un cercle vicieux – processus qui ne peut se poursuivre indéfiniment. En réalité, ce type de situation ne se rencontre que rarement, comme en témoigne la tendance générale à la baisse de l'ESP dans la plupart des pays de l'OCDE.

Ensuite, la mise en œuvre de réformes visant à réduire les niveaux de soutien devient plus problématique en raison de l'impact potentiel sur la valeur des actifs. Les anticipations quant au niveau futur du soutien public contribuent dans une large mesure à déterminer la valeur des actifs. Une fois que les mesures sont capitalisées dans la valeur des actifs, les propriétaires d'actifs installés ont des intérêts acquis et pourraient donc s'opposer à toute initiative de réforme. En outre, bien que les nouveaux arrivants, qui doivent désormais payer un prix plus élevé reflétant le soutien public, ne perçoivent aucun des gains, ils ont intérêt à ce que les mesures restent en vigueur.

Lorsque le soutien est réduit ou supprimé, la question de l'indemnisation peut se poser. Si une indemnisation est jugée nécessaire, elle doit être accordée d'une manière qui permette d'éviter la capitalisation des indemnités. Il est fondamental de cibler avec précision ceux qui sont affectés par la réforme pour minimiser tout risque de capitalisation des paiements. Comme l'explique le document OCDE (2006b), il importe également de limiter la durée de versement des indemnités. En effet, l'indemnisation ne doit pas faire obstacle à l'ajustement économique, dont les effets bénéfiques doivent pouvoir se manifester.

Conséquences de la perte de mobilité des actifs

Dans tous les pays de l'OCDE, la productivité du secteur agricole continue de progresser plus rapidement que la demande de denrées alimentaires. Par conséquent, le nombre d'agriculteurs nécessaires pour répondre à la demande du marché ne cesse de diminuer. En d'autres termes, une partie de la main-d'œuvre doit se tourner vers d'autres secteurs de l'économie. Dans le même temps, le jeu de la concurrence favorise généralement les grandes exploitations performantes. Le besoin d'ajustement étant constant dans le secteur agricole, toute mesure ayant pour effet de réduire la mobilité des actifs finira par rendre l'agriculture moins performante qu'elle ne devrait l'être. Cette

contrainte est l'un des éléments qui rend difficile les reformes visant à diminuer le soutien du secteur agricole.

Face à cette situation, de nombreux pays ont mis en œuvre des politiques visant à promouvoir l'ajustement structurel. Les initiatives favorisant l'installation des jeunes agriculteurs et la retraite anticipée des exploitants peuvent faciliter la transition vers des pratiques de production plus modernes. Toutefois, les programmes d'aide aux jeunes agriculteurs attirent la main-d'œuvre vers le secteur agricole et pourraient ainsi faire obstacle à une utilisation plus efficace du travail (en l'absence de toute intervention des pouvoirs publics) dans d'autres secteurs.

Les avantages fiscaux consentis aux activités agricoles sont très répandus dans les pays de l'OCDE. Nombre d'entre eux influencent la mobilité des actifs, ainsi que la structure du secteur agricole. Celui-ci peut conserver des ressources qui, en l'absence de ces avantages, auraient été utilisées plus efficacement dans un autre secteur. Un traitement plus favorable incitera les exploitants installés à poursuivre leurs activités dans le secteur ou encouragera l'arrivée de nouveaux venus. En particulier, davantage de terres resteraient affectées à un usage agricole. La mobilité des actifs entre différentes utilisations possibles diminuera, entraînant une hausse de prix des actifs agricoles, qui aura des répercussions néfastes sur l'efficience et la capacité d'adaptation au changement.

Certaines politiques semblent entraver le processus d'ajustement vers une production agricole plus efficiente. Dans certains pays, l'objectif déclaré de l'action publique est de soutenir les exploitations familiales. Les réglementations qui limitent la taille maximale des exploitations sont devenues rares, mais certaines mesures connexes régissant les conditions d'utilisation et de transfert des actifs peuvent avoir un résultat comparable. L'octroi d'un traitement fiscal préférentiel aux mutations entre générations d'une même famille préserve la structure agricole existante tout en rendant la tâche plus difficile aux agriculteurs qui désirent élargir leurs activités ou aux nouveaux venus qui souhaitent acquérir des actifs. Une réglementation abaissant artificiellement le montant des loyers ou imposant d'autres conditions telles que la proximité des terres par rapport à l'exploitation du locataire potentiel peut être mise en place pour décourager le fermage. Ces mesures peuvent avoir pour effet ultime de « verrouiller » une structure de coûts qui devient de moins en moins capable de s'adapter à l'évolution de la situation économique. De surcroît, en limitant la mobilité des actifs agricoles, elles peuvent renforcer également la capitalisation du soutien public dans la valeur des actifs.

Conséquences sur la répartition des revenus

L'effet redistributif des transferts publics au secteur agricole est peut-être la question essentielle qui se pose dans le contexte de la capitalisation des programmes de soutien dans les actifs agricoles. Le soutien des revenus agricoles est un objectif souvent invoqué par les pouvoirs publics. Plus précisément, l'objectif peut consister à soutenir les revenus des producteurs en activité. Des études réalisées précédemment (par exemple, Dewbre *et al*., 2001) ont établi que les paiements au titre de la production ne permettent pas de transférer efficacement des revenus aux producteurs. Ils incitent à augmenter la production et les exploitants qui réagissent ainsi doivent supporter des dépenses accrues au titre des engrais, herbicides et autres intrants. Les fournisseurs d'intrants s'approprient donc une partie des gains générés par le programme.

Les paiements directs ont une plus grande efficacité de transfert car ils faussent moins les décisions concernant la production que d'autres formes de soutien basées sur le niveau

effectif de la production. Néanmoins, les documents OCDE (2001) et OCDE (2005d) montrent que même lorsque les paiements ne sont pas octroyés en fonction de critères ayant trait à la production effective, ils peuvent malgré tout influencer les décisions concernant la production en raison des effets qu'ils exercent sur la richesse et sur le risque. Comme expliqué au chapitre 4, l'effet des paiements directs sur la valeur des actifs dépend essentiellement des critères de mise en œuvre des programmes.

Selon les critères de mise en œuvre du programme, c'est le propriétaire et/ou le locataire qui s'approprie les gains générés par le soutien public. Le contrat de location entraîne une répartition des gains différente de celle observée lorsque l'agriculteur est propriétaire des terres qu'il cultive. Cette répartition des flux de revenus influence la valeur attribuée aux terres agricoles. Si le contrat de location prévoit le paiement d'un loyer en espèces, l'agriculteur et le propriétaire déterminent ensemble le montant du loyer avant la production. Cela signifie que le propriétaire ne prend pas à sa charge une partie du risque de production et ne retire donc aucun avantage direct des transferts publics accordés au titre de la production. Il peut toutefois s'approprier tout ou partie des gains en augmentant le loyer. Par contre, dans le cadre d'un contrat de métayage, les parts de revenus attribuées à chacune des parties sont convenues, mais le montant effectif du loyer n'est connu que lorsque l'agriculteur est certain des revenus et des paiements qu'il percevra. Les transferts publics sont donc partagés entre le fermier et le propriétaire. À l'évidence, ces arrangements relatifs aux institutions du marché ont des répercussions sur l'ampleur et sur le taux d'actualisation des flux de revenus et, partant, sur la valeur des terres.

Encadré 5.2. Les paiements directs aux États-Unis

Les paiements directs représentent une part significative de l'ensemble des subventions octroyées par l'administration fédérale américaine au secteur agricole. Depuis la loi de 1996 sur l'amélioration et la réforme de l'agriculture (Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996 – 1996 FAIR Act), les terres et les droits aux paiements fédéraux peuvent être vendus à des particuliers non exploitants. Les paiements, qui sont basés sur la superficie antérieure des cultures sous contrat, s'accompagnent d'un minimum d'exigences quant à la production effective. Une possibilité consiste à ne rien produire, à condition que les terres soient maintenues dans un « bon état agricole », en étant affectées à des pâturages ou des jachères, par exemple. Bien que la plupart de ces paiements soient octroyés à des agriculteurs qui continuent à produire des cultures sous contrat, certains sont versés à des propriétaires qui choisissent de ne rien produire. Les propriétaires ne doivent pas nécessairement être des agriculteurs. Ces paiements augmentent le prix de vente des terres. Certaines agences immobilières en font un argument de vente auprès de clients désireux de construire une habitation : peu importe qu'ils soient agriculteurs, médecins, avocats, etc., la partie non aménagée du terrain continuera à ouvrir le droit aux paiements.

Source: *Washington Post*, "Farm Program Pays USD 1.3 Billion to People Who Don't Farm", 2 juillet 2006.

Si l'objectif consiste à soutenir les revenus des agriculteurs, les mesures qui entraînent une capitalisation du soutien dans la valeur des actifs ne sont guère susceptibles de donner un résultat optimal, puisque les agriculteurs ne sont pas tous propriétaires des terres qu'ils cultivent. Le document Wichern (2004) indique qu'en 2000, environ 40%-50 % des terres agricoles de l'Union européenne (UE-15) étaient loués par les exploitants. Ce pourcentage varie considérablement d'un État membre à l'autre, puisqu'il est compris entre 18 % et 81 % (Tableau 5.1). Aux États-Unis, des enquêtes réalisées vers le milieu des années 1980 dans le Dakota du Sud et dans le Nebraska ont révélé que les propriétaires conservaient entre un quart et un tiers des transferts publics (USDA/ERS, 2001b). Le recensement agricole des États-Unis réalisé en 2002 indique qu'environ 40 % des terres agricoles sont louées.

Tableau 5.1 La part de terres louées en %

	FADN 2001 (*2000)	Eurostat 1999-2000
Belgique	75	67
Danemark	25	25
Allemagne	*69	63
Grèce	*37	28
ESpagne	33	27
France	*81	63
Irlande	18	19
Italie	38	23
Luxembourg	49	53
Pays Bas	*39	28
Autriche	31	21
Portugal	30	23
Finlande	33	31
Suède	48	46
Royaume Uni	*39	34
UE-15	*50	41

Conséquences pour le « découplage »

L'évolution des politiques agricoles, qui remplacent progressivement les programmes basés sur des critères de production par des paiements directs plus « découplés », peut avoir des répercussions considérables sur la capitalisation du soutien dans la valeur des actifs. Selon les critères de mise en œuvre, les paiements découplés peuvent engendrer un taux de capitalisation supérieur à ceux générés par les autres formes de soutien. Si les droits aux paiements peuvent être transférés en même temps que des actifs tels que les terres, la plupart des gains finiront par s'intégrer à un prix plus élevé. Un arbitrage doit alors être opéré entre les avantages du découplage et les conséquences de la capitalisation potentielle du soutien dans la valeur des actifs.

La perte de mobilité des actifs qui en résulte peut entraver toute initiative de réforme. Ceux qui ont investi dans l'agriculture en ayant l'espoir que les mesures de soutien resteraient en vigueur auront payé un prix plus élevé intégrant le soutien. Toute réforme visant à réduire le soutien aurait des conséquences néfastes pour cette nouvelle génération de propriétaires d'actifs[2].

La solution à ce dilemme consiste à minimiser le phénomène de capitalisation en définissant les politiques en fonction d'un objectif bien défini[3]. Par exemple, si l'objectif consiste à soutenir les revenus des agriculteurs, les critères de mise en œuvre doivent être suffisamment rigoureux pour garantir que les gains seront exclusivement acquis par les agriculteurs sans possibilité de transfert vers les actifs. Ainsi le découplage peut amener à une orientation par le marché plus marquée et une production plus efficiente, en limitant en même temps la capitalisation du soutien dans la valeur des actifs.

Conclusions et recommandations

Les pouvoirs publics interviennent dans le secteur agricole à l'aide de mesures de soutien de la production ou des revenus ou de mesures relatives aux externalités et aux biens publics. Ils peuvent contrôler également l'acquisition et l'utilisation des actifs agricoles par une multitude de mesures et de réglementations dans des domaines aussi divers que la fiscalité, l'utilisation des terres et l'environnement. L'effet combiné de ces mesures peut exercer une influence déterminante sur la structure des exploitations. Le cadre théorique présenté dans ce document illustre la manière dont le soutien public à l'agriculture peut être capitalisé dans la valeur des actifs.

Le gonflement de la valeur des actifs engendre un surplus de richesse pour ceux qui sont déjà dans le secteur lorsque la mesure est instaurée. Toutefois, la répartition de ces gains et les effets sur la structure des coûts du secteur soulèvent un certain nombre de questions. L'évolution de la valeur des actifs et des prix des terres exerce-t-elle une influence sur la capacité d'adaptation du secteur ? Le soutien est-il réellement acquis aux bénéficiaires ciblés ? Quelles sont les conséquences pour les nouveaux venus dans le secteur et pour la réforme, notamment celle qui vise à réduire le niveau global du soutien ?

L'ampleur du phénomène de capitalisation du soutien dans la valeur des actifs dépend très largement de la facilité avec laquelle les actifs se déplacent d'une activité économique à l'autre. Cette mobilité est déterminée à la fois par les caractéristiques physiques intrinsèques des actifs, les pratiques culturales et par l'éventail des mesures qui influencent leur utilisation. Une même mesure de soutien peut donc avoir sur la valeur des actifs des conséquences différentes selon les pays. Le présent document est spécifiquement axé sur la terre parce qu'elle joue un rôle important dans la production agricole et qu'elle est souvent l'actif agricole le moins mobile et, partant, le réceptacle le plus probable de la capitalisation du soutien.

Si la capitalisation réduit la mobilité des actifs, elle nuira à l'efficience économique en empêchant les exploitants d'intégrer les actifs à leur activité économique la plus productive. La perte de mobilité des actifs peut augmenter le coût économique des réformes futures en limitant les possibilités de consolidation/rationalisation ou de reconversion vers d'autres activités économiques. Or, la diversification des activités et la création de possibilités d'emploi hors du secteur agricole sont de plus en plus souvent jugées essentielles pour la viabilité des communautés rurales.

La capitalisation du soutien agricole dans la valeur des actifs est une arme à double tranchant. Ceux qui sont propriétaires d'actifs agricoles tirent clairement avantage du surplus de richesse. La hausse de la valeur des actifs permet également aux agriculteurs d'obtenir plus facilement un financement bancaire pour acquérir des terres supplémentaires ou des biens d'équipement. Toutefois, cette hausse de valeur augmente également les coûts supportés par les nouveaux agriculteurs qui souhaitent entrer dans le secteur et par les agriculteurs qui désirent élargir leurs activités.

L'impact que la capitalisation du soutien dans la valeur des actifs exerce sur les agriculteurs dépend de ce qu'ils sont ou non propriétaires des terres qu'ils exploitent. De nombreux propriétaires fonciers n'exercent pas d'activités agricoles ; d'autres sont des agriculteurs à temps partiel qui exercent une activité principale dans un autre secteur de l'économie. Par conséquent, lorsque les paiements s'intègrent à la valeur des terres, une partie des gains « échappe » au secteur agricole et est capturée par les propriétaires non exploitants. Ce phénomène est particulièrement marqué dans les pays où une part

importante des terres ne sont pas la propriété de ceux qui les cultivent. Dans les pays de l'OCDE, les terres louées représentent de 20 % à 80 % de l'ensemble des terres agricoles.

La capitalisation du soutien bénéficie à ceux qui sont actifs dans le secteur lorsque la mesure est instaurée. Ceux qui arrivent ultérieurement doivent supporter des coûts d'installation plus élevés qui peuvent limiter ou réduire à néant les gains qu'ils retirent du programme. Qui plus est, ils seraient tout aussi perdants si le programme était supprimé. Cette situation amène à espérer et à exiger une indemnisation en cas de réduction future du soutien.

L'évolution des politiques des pays de l'OCDE au profit des paiements directs peut renforcer le phénomène de capitalisation des gains dans la valeur des actifs, surtout dans la valeur des terres, par rapport à d'autres formes de soutien, comme le soutien à la production ou le soutien des prix du marché. En d'autres termes, le « découplage » du soutien agricole de la production peut accentuer le « recouplage » du soutien dans la valeur des actifs. Cette situation peut accroître le préjudice économique imposé par les initiatives de réforme, surtout pour ceux qui ont investi en ayant l'espoir que les politiques resteraient en vigueur. Le découplage demeure néanmoins une composante essentielle de la réforme, dans la mesure où il permet aux agriculteurs de produire pour répondre à la demande du marché et non pour se conformer à des exigences imposées par les pouvoirs publics.

Quels sont les enseignements à tirer pour l'action publique ? On peut formuler quatre types de recommandations :

- Éviter si possible d'introduire des mesures qui entraînent une capitalisation ou qui réduisent la mobilité des actifs. Si ce n'est pas possible, minimiser ses impacts négatifs. Cibler si possible judicieusement les politiques en vue d'atteindre uniquement l'objectif poursuivi – ce qui aura simultanément pour effet de minimiser ou de supprimer le phénomène de capitalisation.

- Éviter de mettre en œuvre des programmes de paiements à durée indéterminée.

- Mettre en œuvre des politiques qui renforcent la mobilité des actifs, que ce soit de manière active ou de manière passive en supprimant les mesures qui entravent cette mobilité, tout en évitant les dérives spéculatives. Il conviendrait d'évaluer les avantages et les coûts de la réglementation sur l'utilisation des terres.

- Lors de la mise en œuvre de réformes visant à réduire les niveaux de soutien, il peut s'avérer nécessaire d'intégrer une indemnisation au train de mesures. Dans ce cas, il faudrait toutefois veiller à limiter au maximum le risque de capitalisation des indemnités. Une solution consisterait à indemniser directement les agriculteurs (par exemple, en liant l'indemnité à la main-d'œuvre). Le versement des indemnités devrait être limité dans le temps pour éviter toute capitalisation et pour permettre à l'ajustement de s'opérer au moment voulu.

Notes

1. Voir note 15, *Projet de loi d'orientation agricole*, http://www.senat.fr/rap/a05-050/a05-05014.html . La situation française foncière n'est pas représentative de la situation dans l'union européenne.

2. Ceux qui étaient déjà propriétaires d'actifs lorsque le soutien a été mis en place peuvent continuer à tirer avantage des mesures une fois qu'elles sont découplées – par rapport au soutien à la production/aux prix/aux intrants, une plus grande part des gains sera capitalisée dans la valeur des actifs. En ce qui concerne les locataires, la situation restera inchangée. Dans le cas du soutien à la production/aux prix/aux intrants, une partie des revenus supplémentaires était captée par des intrants non fonciers, le reste étant acquis aux propriétaires. Dans le cas des paiements liés à la terre, la part de revenus qui n'est plus captée par les intrants est acquise à la terre.

3. Si l'objectif est lié à la propriété où a l'utilisation des actifs, la capitalisation peut avoir lieu.

Annexe 1.

Description des fondements théoriques de la capitalisation des actifs

Impact du soutien des prix à la production sur les facteurs de production

La description suivante observe l'approche de Floyd pour expliquer l'importance de deux paramètres : la capacité de réaction des superficies affectées à la production agricole face à l'évolution de leur prix et l'ampleur du phénomène de substitution entre la terre et d'autres facteurs de production dans le processus de production. Bien que la panoplie des instruments d'action ayant un impact potentiel sur la valeur des actifs soit étendue, les principaux enseignements théoriques peuvent être tirés de deux d'entre eux seulement : le soutien des prix à la production et les paiements à la superficie. Ces deux formes de soutien montrent comment les mesures peuvent affecter directement et indirectement la valeur des terres. Elles reflètent également l'évolution des politiques agricoles dans bon nombre de pays de l'OCDE au cours de la décennie écoulée, avec le remplacement progressif du soutien des prix à la production par des paiements directs liés, d'une manière ou d'une autre, à la terre.

Rôle déterminant de l'élasticité d'offre des facteurs : scénario un produit – un facteur

Prenons le cas d'un agriculteur représentatif utilisant un facteur (qui peut être la terre) en quantité l pour obtenir une quantité y de production agricole totale suivant une technologie de production donnée ($y = f(l)$) (graphique 1). Sur le marché des produits, $D_y(p_y)$ représente la demande intérieure et $S_y(p_y, p_l^0)$ l'offre intérieure initiale. Tant la demande que l'offre intérieures dépendent des prix à la production nationaux p_y. L'offre du produit initiale est également tributaire du prix d'équilibre initial du facteur p_l^0.

Supposons ensuite que la production y soit trop faible pour avoir une incidence sur les marchés mondiaux. Les prix d'équilibre initial de la production intérieure, p_y^0, correspondent dès lors aux prix mondiaux exogènes. L'agriculteur représentatif produit une quantité y^0, dont une partie est consommée et l'autre exportée. Sur le marché des facteurs, $D_l(p_l, p_y^0)$ représente la demande initiale intérieure dérivée du facteur, en fonction de son prix et du prix à la production initial, tandis que $S_l(p_l)$ représente l'offre intérieure du facteur. Deux cas limites sont exposés, à savoir lorsque l'offre du facteur est parfaitement inélastique dans la quantité l^0 (c'est-à-dire que l est spécifique à l'agriculture) (partie 1.b) ou lorsqu'elle est parfaitement élastique au prix p_l^0 (partie 1.c).

Dans ces deux cas, dans la situation d'équilibre initial, la demande intérieure est égale à l'offre intérieure au prix p_l^0 et en quantité l^0.

L'introduction du soutien des prix à la production fait augmenter le prix du produit, qui atteint la valeur p_y^1 [1]. Cette hausse des prix à la production incite l'agriculteur à produire davantage et à s'efforcer d'obtenir une production y^1. Cependant, cette augmentation de l'offre du produit exige un recours à un facteur supplémentaire, que la courbe de demande dérivée du facteur indique par un passage de $D_l(p_l, p_y^0)$ à $D_l(p_l, p_y^1)$. Le rôle déterminant de l'élasticité d'offre des facteurs est manifeste.

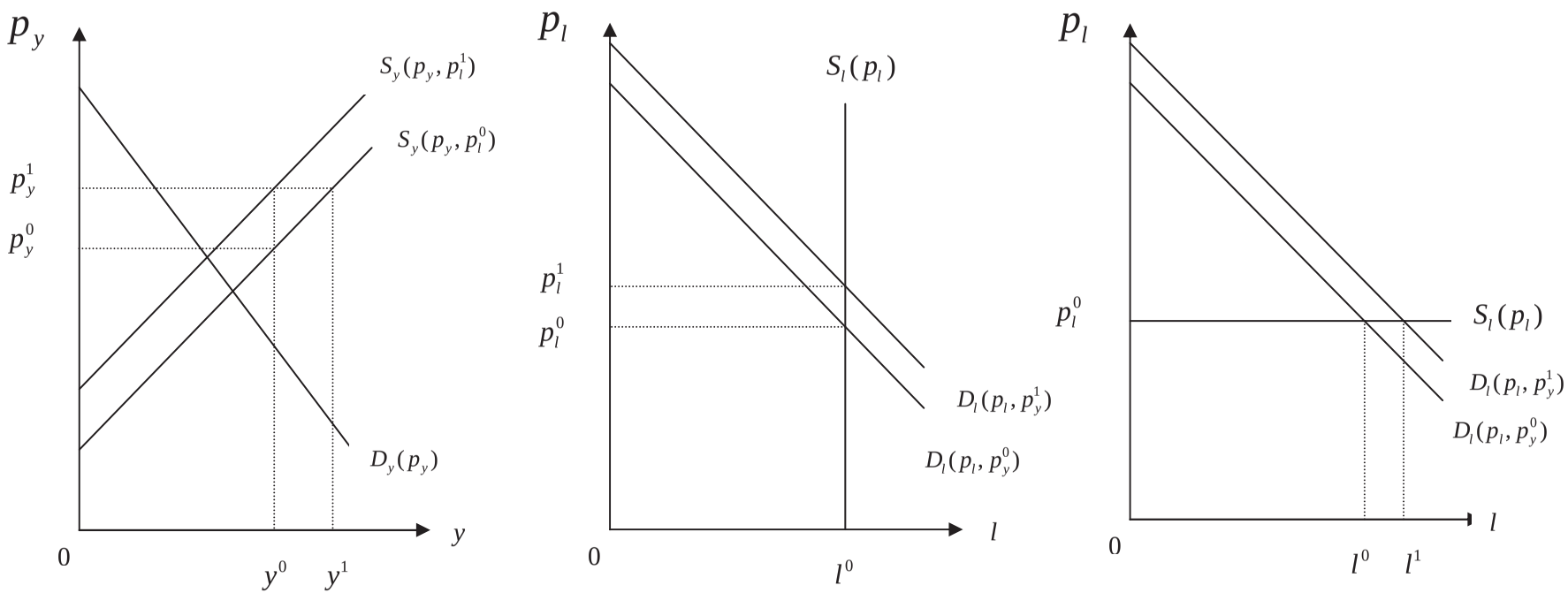
Lorsque l'offre du facteur est parfaitement inélastique (c'est-à-dire lorsqu'il n'y a aucune quantité de facteurs supplémentaires à disposition), la hausse de la demande du facteur se traduit par une hausse du prix du facteur de p_l^0 à p_l^1 (partie 1.b). Cette hausse du prix du facteur rend la production plus onéreuse. L'augmentation du coût marginal de la quantité *y* qui en découle fait varier la courbe d'offre du produit de $S_y(p_y, p_l^0)$ à $S_y(p_y, p_l^1)$ (graphique 1.a). La hausse du prix du facteur maintient la quantité produite à l'équilibre final stationnaire à y^0.

Lorsque l'offre du facteur est parfaitement élastique (c'est-à-dire lorsqu'il n'existe aucune restriction sur la quantité disponible de facteurs au prix p_l^0), la hausse de la demande du facteur n'a aucune incidence sur le prix du facteur, qui se maintient à p_l^0 (partie 1.c). Dans ce cas, les variations des prix à la production ne modifient pas le coût marginal de la quantité *y* La demande du facteur et l'offre du produit augmentent simultanément et passent respectivement à y^1 et l^1.

Pour terminer, les effets du soutien des prix à la production sur les marchés des produits et des facteurs diffèrent complètement en fonction de l'élasticité d'offre des facteurs. En généralisant à partir des deux cas extrêmes d'une offre du produit parfaitement élastique ou parfaitement inélastique, on observe que *plus* la demande du facteur est inélastique :

- plus la hausse du prix du produit est capitalisée dans le prix du facteur ;
- plus le soutien des prix engendre indirectement une hausse des coûts de production du produit ;
- moins l'augmentation finale des gains de l'agriculteur – qui représentent la valeur de l'aide octroyée par le biais du soutien des prix à la production – est transférée au propriétaire du facteur (qui peut être l'agriculteur lui-même).

Graphique annexe I.1. Effets du soutien des prix à la production sur les marchés intérieurs des produits et des facteurs : scénario à un facteur



1.a Marché des produits

1.b. Marché des facteurs (offre parfaitement inélastique)

1.c. Marché des facteurs (offre parfaitement élastique)

Lorsque l'offre du facteur est inélastique de sorte que le soutien des prix à la production gonfle tout simplement le coût des intrants, la valeur du soutien à la production est prise en compte dans la valeur du facteur inélastique. Si le facteur est la terre, la valeur du programme est alors capitalisée dans les loyers fonciers et, enfin, dans les prix fonciers. Si l'agriculteur est propriétaire du facteur, la mesure de soutien des prix contribue à soutenir les revenus de l'agriculteur. Dans les autres cas, le gain produit par la mesure de soutien des prix ne concerne plus le secteur agricole et il est capitalisé par les propriétaires non exploitants. En outre, du point de vue du transfert entre les générations, la mesure de soutien des prix, en augmentant la structure des coûts de la production, fait gonfler le coût d'installation pour les futurs agriculteurs, qui doivent « acheter » la valeur du programme s'ils veulent s'intégrer dans le secteur. Il en résulte que, dans la mesure où il est capitalisé, le soutien des prix favorise lui-même davantage les producteurs au moment où la mesure est introduite que les producteurs actuels.

Il est généralement reconnu que l'élasticité d'offre des terres agricoles est relativement faible. En d'autres termes, il est probable que l'aide fournie aux agriculteurs dans les pays de l'OCDE grâce au soutien des prix ait été transférée aux propriétaires, ne serait-ce que partiellement, et ne procure aucun bénéfice aux agriculteurs non propriétaires des terres qu'ils exploitent[2]

Rôle déterminant de l'élasticité d'offre des facteurs : scénario un produit – deux facteurs

Prenons le cas d'un agriculteur représentatif dont la production agricole agrégée s'appuie sur la combinaison de deux facteurs suivant une technologie de production donnée ($y = f(l, x)$). La terre est le premier facteur, utilisé en quantité *l*. Le deuxième facteur, utilisé en quantité *x*, peut être un agrégat de la main-d'œuvre familiale et du capital. Le graphique 2 ci-dessous illustre les marchés intérieurs des produits et des facteurs[3].

L'offre foncière est supposée augmenter avec les loyers fonciers (graphique 2, partie 2.b). L'offre intérieure de cet autre facteur est supposée être parfaitement élastique à p_x^0 (partie 2.c). L'offre du produit dépend des prix à la production ainsi que des prix des deux facteurs (partie 2.a). En outre, la demande dérivée des facteurs est fonction des prix à la production et des prix des deux facteurs. Par conséquent, $S_y(p_y, p_l^0, p_x^0)$ représente la courbe d'offre initiale du produit tandis que $D_l(p_l, p_y^0, p_x^0)$ et $D_x(p_x, p_y^0, p_l^0)$ représentent respectivement la courbe de demande foncière initiale dérivée et la courbe de demande initiale dérivée du second facteur.

Toutes les autres hypothèses adoptées dans le scénario précédent sont retenues. À l'équilibre initial, les prix à la production pour les marchés intérieurs correspondent à p_y^0, l'agriculteur représentatif produit une quantité y^0 en exploitant une quantité l^0 de terres et en recourant à une quantité x^0 de l'autre facteur. p_l^0 représente le loyer foncier initial et p_x^0 le prix initial de l'autre facteur.

Après la mise en œuvre d'une mesure de soutien des prix à la production, ces derniers augmentent pour atteindre la valeur p_y^1. La hausse des prix à la production incite les

agriculteurs à produire davantage. Toutes choses étant égales par ailleurs, l'agriculteur s'efforcerait de produire une quantité y^1. Toutefois, pour augmenter l'offre du produit, il est nécessaire d'utiliser de plus grandes quantités de facteurs. Les répercussions de ce phénomène sur les marchés des facteurs dépendent des possibilités de substitution entre les facteurs.

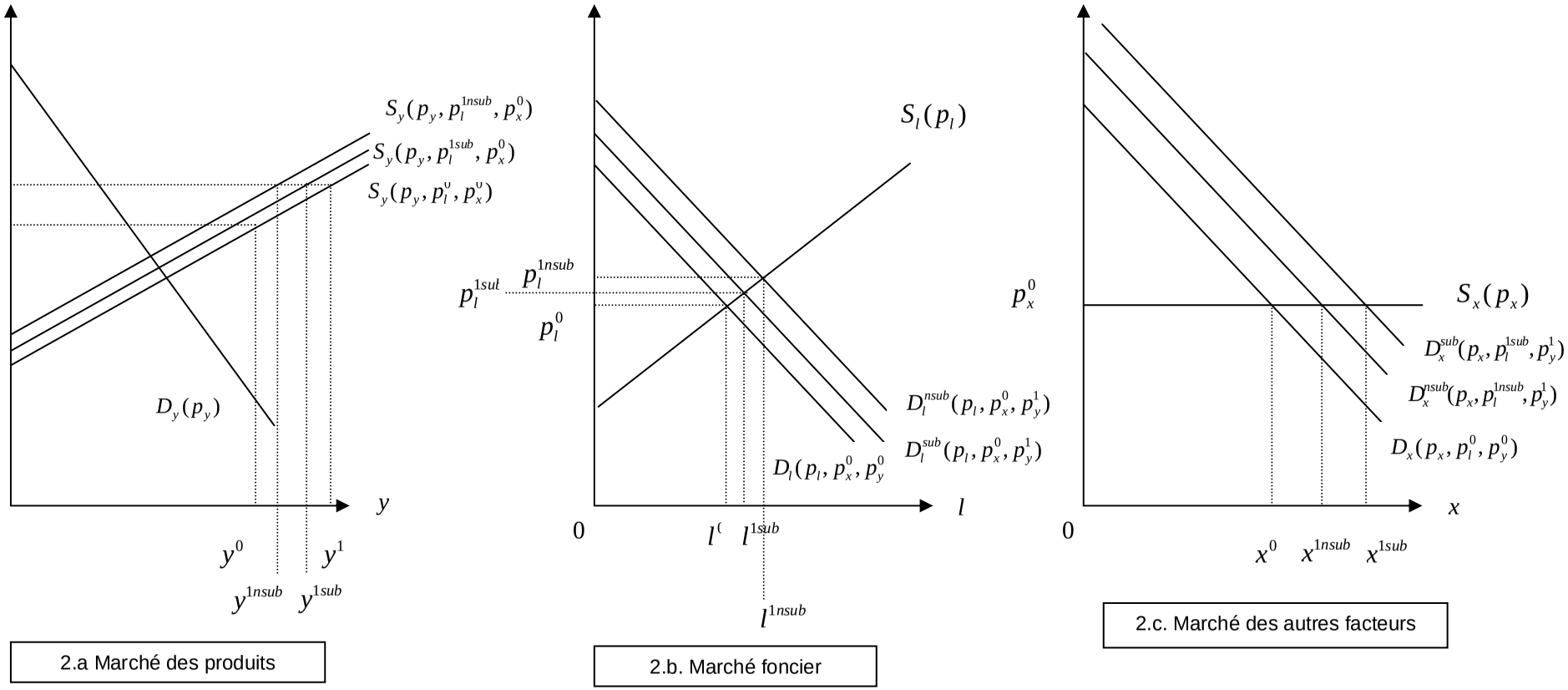
Si les deux facteurs sont aisément substituables, une augmentation de leur demande dérivée aura probablement peu d'incidence sur leur prix d'équilibre initial étant donné que l'offre du facteur non foncier *x* est parfaitement élastique et qu'il est possible d'augmenter la production en utilisant ce facteur en plus grande quantité. D'autre part, si le producteur désire augmenter sa production en utilisant plus de terre, cela peut aboutir à une augmentation du loyer foncier par rapport à son niveau d'équilibre initial. Par conséquent, l'agriculteur représentatif désireux d'augmenter la quantité produite est incité à varier le rapport entre les quantités de facteurs en privilégiant le facteur *x* et en maintenant une utilisation des terres constante. Cela se caractérise par une légère variation à la hausse de la demande foncière dérivée (de $D_l(p_l, p_y^0, p_x^0)$ à $D_l^{sub}(p_l, p_y^1, p_x^0)$) et par un fort déplacement vers la droite de la demande dérivée du facteur *x* (de $D_x(p_x, p_y^0, p_l^0)$ à $D_x^{sub}(p_x, p_y^1, p_l^{1sub})$) (parties 2.b et 2.c). Par conséquent, dans la situation d'équilibre final, l'agriculteur produit une quantité y^{1sub} en exploitant une quantité l^{1sub} de terre et en recourant à une quantité x^{1sub} d'autre facteur. Dans ce cas, les prix des facteurs ne varient pratiquement pas – seul le loyer foncier augmente légèrement et passe de p_l^0 à p_l^{1sub} par rapport à l'équilibre initial.

Si la terre et l'autre facteur présentent une très faible substituabilité, l'agriculteur représentatif est davantage limité dans sa capacité d'ajuster le rapport entre les quantités de facteurs en privilégiant le facteur *x*. La demande dérivée foncière et celle du facteur *x* se déplacent vers la droite dans des proportions équivalentes (de $D_l(p_l, p_y^0, p_x^0)$ à $D_l^{nsub}(p_l, p_y^1, p_x^0)$ et de $D_x(p_x, p_y^0, p_l^0)$ à $D_x^{nsub}(p_x, p_y^1, p_l^{1nsub})$ respectivement) (parties 2.b et 2.c). À l'équilibre final, l'agriculteur représentatif produit une quantité y^{1nsub} (inférieure à y^{1sub} du fait de l'augmentation accrue du loyer foncier) en exploitant une quantité l^{1nsub} de terres et en recourant à une quantité x^{1nsub} d'autre facteur (inférieure à x^{1sub} du fait des possibilités de substitution moindres entre les facteurs). Dans ce cas, le loyer foncier augmente davantage que dans la situation précédente (la valeur p_l^{1nsub} est supérieure à p_l^{1sub}). Autrement dit, lorsque la terre et l'autre facteur sont moins aisément substituables dans le processus de production, le soutien aux prix à la production est davantage « capitalisé » dans le prix du loyer foncier.

Les effets du soutien des prix à la production sur les marchés des produits et des facteurs varient, d'une part, en fonction des différentes possibilités de substitution des facteurs dans le processus de production (c'est-à-dire selon l'élasticité de substitution entre les facteurs) et, d'autre part, selon les élasticités d'offre des deux facteurs.

Lorsqu'un intrant acheté est extrêmement élastique en termes de demande et quand la terre est particulièrement inélastique, l'élasticité de substitution entre les deux facteurs est plus faible et implique :

Graphique annexe I.2. Effets du soutien des prix à la production sur les marchés intérieurs des produits et des facteurs : scénario à deux facteurs



- une augmentation plus importante du loyer foncier et la « capitalisation » dans le loyer foncier d'une plus large part du soutien des prix à la production ;
- une augmentation plus nette des coûts de production (ainsi qu'une incidence réduite du soutien des prix à la production sur la quantité de produits fournis) ;
- une diminution du gain de l'agriculteur en termes d'excédent et le transfert au propriétaire des terres d'une fraction plus substantielle du soutien des prix à la production ;
- du point de vue du transfert entre les générations, une augmentation plus importante du coût d'installation pour les futurs agriculteurs.

En quelques mots, l'impact des politiques de soutien des prix à la production agricole sur les marchés fonciers locatifs et sur les prix dépend essentiellement des élasticités-prix de l'offre foncière et d'autres intrants de production agricole ainsi que des élasticités de substitution entre ces facteurs dans le processus de production.

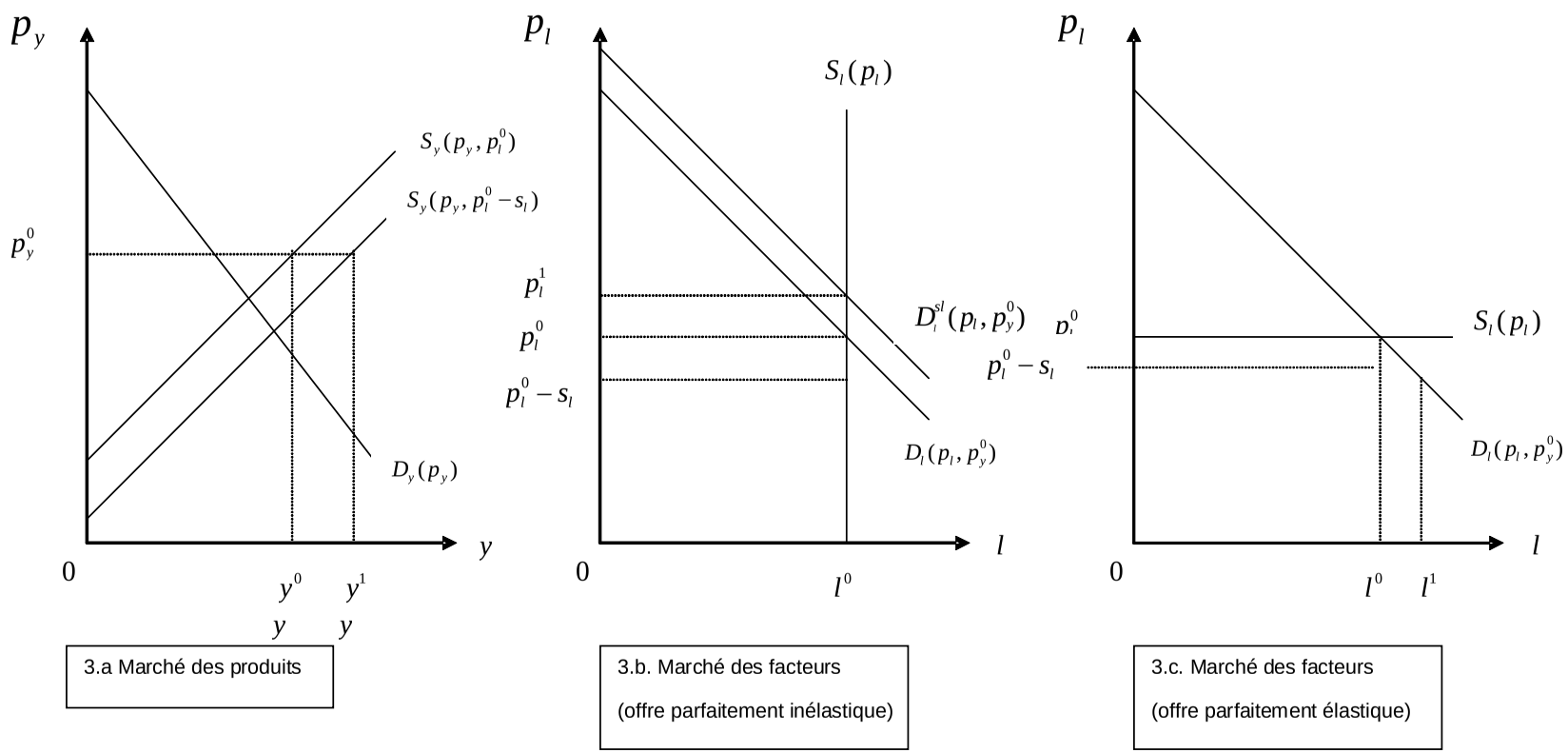
Impact d'une subvention aux facteurs sur les facteurs de production

Les principaux mécanismes par lesquels le soutien octroyé aux agriculteurs au moyen de subventions aux intrants/facteurs se répercute sur les marchés fonciers agricoles locatifs et sur les prix sont semblables à ceux relatifs aux mesures de soutien des prix à la production précédemment décrits. En d'autres termes, les facteurs essentiels déterminant l'incidence des subventions aux intrants/facteurs sur les marchés fonciers agricoles locatifs sont les niveaux relatifs des élasticités-prix de l'offre d'intrants et de facteurs ainsi que l'étendue des possibilités de substitution entre facteurs/intrants dans le processus de production (voir par exemple : Hertel, 1989 ; 1991 ; Dewbre *et coll.*, 2001 ; Dewbre et Short, 2002 ; OCDE, 2002 ; Guyomard *et coll.*, 2004).

Rôle déterminant de l'élasticité d'offre des facteurs : scénario un produit – un facteur

Dans le cas d'une subvention au facteur (ou d'un paiement fondé sur l'utilisation du facteur) dans le scénario un produit – un facteur, l'agriculteur utilise initialement une quantité l^0 du facteur acheté au prix p_l^0 (ou au coût d'opportunité p_l^0) et produit une quantité y^0, vendue au prix exogène (mondial) p_y^0 (graphique 3). La subvention au facteur a pour premier effet de diminuer le prix d'achat net (ou le coût d'opportunité) du facteur pour l'agriculteur : le prix du facteur « payé » par l'agriculteur diminue de p_l^0 à $p_l^0 - s_l$, s_l étant la subvention au facteur (parties 3.b et 3.c)[4]. Le coût marginal de production diminue et se traduit par une variation à la baisse de $S_y(p_y, p_l^0)$ à $S_y(p_y, p_l^0 - s_l)$ de la courbe d'offre du produit (partie 3.a). Une subvention au facteur incite l'agriculteur à augmenter l'offre du produit. Toutes choses étant égales par ailleurs, l'agriculteur s'efforce de produire y^1. Toutefois, augmenter ainsi l'offre du produit exige une utilisation plus massive du facteur.

Graphique annexe I.3. Effets du soutien des prix à la production sur les marchés intérieurs des produits et des facteurs : scénario à un facteur



3.a Marché des produits

3.b. Marché des facteurs (offre parfaitement inélastique)

3.c. Marché des facteurs (offre parfaitement élastique)

Les ajustements qui en découlent sur les marchés des produits et des facteurs varient selon que l'offre des facteurs est élastique ou inélastique (voir partie 3.b ou 3.c). Lorsque l'offre du facteur est parfaitement inélastique, l'agriculteur n'est pas en mesure d'augmenter le facteur pour atteindre une quantité l^1 correspondant à la quantité produite y^1. La subvention au facteur se traduit par une variation à la hausse de la courbe de demande dérivée du facteur, qui passe de $D_l(p_l, p_y^0)$ à $D_l^{sl}(p_l, p_y^0)$. La subvention revient ainsi à enfoncer un écart entre le prix d'offre et celui de demande du facteur, en faisant augmenter le prix d'offre (de p_l^0 à p_l^1) mais en laissant finalement constant le prix de demande (de $p_l^0 - s_l$ à $p_l^0 = p_l^1 - s_l$). La quantité produite y^0 à l'équilibre final reste stationnaire.

La partie 3 c indique que, lorsque l'offre du facteur est parfaitement élastique, ni l'augmentation de la demande, ni l'écart introduit par la déduction de la subvention du prix de demande, n'ont de répercussion sur le prix d'offre, qui reste stationnaire (respectivement $p_l^0 - s_l$ et p_l^0). La demande du facteur et l'offre du produit augmentent simultanément pour atteindre respectivement y^1 et l^1.

L'effet de la subvention au facteur sur les marchés des produits et des facteurs est lourdement tributaire de l'élasticité d'offre du facteur. Notamment, les répercussions sur le marché du subventionnement au facteur sont assez semblables à celles du soutien des prix à la production décrites au chapitre précédent. Dans les situations intermédiaires par rapport aux scénarios illustrés ici, on peut observer qu'une plus faible élasticité d'offre du facteur porte aux conséquences suivantes :

- une plus grande partie de la subvention au facteur est capitalisée dans le prix d'offre du facteur ;
- la variation finale de l'utilisation du facteur et de la production est plus faible ;
- la hausse du bénéfice du producteur est plus faible, car le soutien accordé par le biais de la subvention au facteur profite au propriétaire du facteur.

Comme dans le cas du soutien à la production, la subvention au facteur accroît le revenu de l'agriculteur dans la mesure où celui-ci détient les facteurs de production affectés. Étant donné que la subvention au facteur ne comporte aucune augmentation des coûts pour l'agriculteur (le prix de demande payé pour le facteur est tout au plus stationnaire), les coûts agricoles de production ne présentent aucune augmentation structurelle.

Il ressort de la comparaison des graphiques I.1 et I.3 de l'annexe que l'incidence de ces deux instruments – à savoir le soutien des prix à la production et la subvention au facteur – sur les ajustements du marché et sur le revenu de l'agriculteur est assez semblable. Un phénomène peu surprenant dans le cadre de ce scénario simplifié un produit – un facteur. Dans cette situation en effet, si la forme de la fonction productive est connue, il est relativement aisé de transformer la mesure de soutien des prix à la production en subvention au facteur équivalente.

Rôle déterminant de la substitution entre facteurs : scénario un produit – deux facteurs

Le paiement à la superficie a pour effet initial de faire diminuer le prix de demande de la terre pour l'agriculteur, qui passe de p_l^0 à p_{ld}^1 (partie 4.b). Il en découle une augmentation de la demande de terre (de l^0 à l^1) entraînant à son tour, étant donné que les terres disponibles sont relativement rares, une hausse du prix d'offre (de location) des terres, qui atteint p_{ls}^1. Le paiement à la superficie produit un écart entre les prix des loyers fonciers d'offre et de demande (c'est-à-dire $p_{ls}^1 - p_{ld}^1 = s_l$). La réduction du prix d'achat net de la terre comporte une diminution du coût marginal de production pour l'agriculteur, entraînant une variation à la baisse de la courbe d'offre du produit. L'ampleur de cette variation dépend des possibilités de substitution entre la terre et l'autre facteur.

Lorsque la terre et l'autre facteur présentent une substituabilité élevée, le paiement à la superficie entraîne une réduction du prix d'achat de la terre et l'agriculteur est ainsi incité à utiliser davantage de terres et moins de facteur *x*. Suivant la technologie de production utilisée, la demande dérivée du facteur *x* diminue – la courbe de demande du facteur *x* se déplace vers la gauche (panneau 4.c). Cette diminution s'explique par le fait que le prix du facteur *x* limite la substitution possible au bout du compte entre la terre et le facteur *x*. Dans la nouvelle situation d'équilibre, les deux courbes de demande dérivée tendent vers la gauche sous l'effet des interactions avec l'ajustement du prix du facteur : de $D_l(p_l, p_y^0, p_x^0)$ à $D_l^{sub}(p_l, p_y^0, p_x^{1sub})$ pour la terre et de $D_x(p_x, p_y^0, p_l^0)$ à $D_x^{sub}(p_x, p_y^0, p_{ld}^{1sub})$ pour le facteur x (parties 4.b et 4.c). Tant le prix d'achat net de la terre que le prix du facteur *x* diminuent. Le coût marginal de production diminue et la courbe d'offre du produit final se déplace vers la valeur $S_y^{sub}(p_y, p_{ld}^{1sub}, p_x^{1sub})$ (partie 4.a). Le paiement à la superficie entraîne une hausse de la quantité produite, qui passe de y^0 to y^{1sub}. Cette quantité produite au nouvel équilibre est obtenue en utilisant davantage de terre (de l^0 à l^{1sub}) et moins de facteur x (de x^0 à x^{1sub}).

Si la terre et l'autre facteur sont peu substituables et si la terre et le facteur *x* sont complémentaires, le paiement à la superficie porte à une augmentation initiale de la demande de terre et, parallèlement, à un accroissement de la demande de facteur *x*, qui se traduit par une hausse du prix du facteur *x*. La hausse de prix atténue celle de la demande relative aux deux facteurs ainsi que la baisse du coût de marginal production (à la suite de la diminution du prix d'achat net de la terre) et l'accroissement de la production. Au nouvel équilibre, la courbe de demande du produit final correspond à $S_y^{nsub}(p_y, p_{ld}^{1nsub}, p_x^{1nsub})$ et la quantité produite à y^{1nsub}. Cette dernière est inférieure à y^{1sub} essentiellement parce que, contrairement à l'exemple précédent – où les facteurs de production se substituent – la relation de production complémentaire entre la terre et le facteur x empêche l'agriculteur de remplacer des terres moins onéreuses par un facteur *x* plus cher (partie 4.a). Pour cette même raison, dans la nouvelle situation d'équilibre, la quantité de terres exploitées l^{1nsub} est inférieure par rapport au cas précédent mais reste supérieure au niveau initial l^0 (partie 4.b). Le facteur *x* est utilisé en plus grande quantité (de x^0 à x^{1nsub}) (partie 4.c).

L'incidence du paiement à la superficie sur le facteur non foncier dépend du degré de substitution entre les facteurs dans le processus de production. Selon la technologie de production – autrement dit si la terre est employée en substitution ou en complément de l'autre facteur –, un paiement à la superficie peut faire diminuer, augmenter ou laisser stationnaires les quantités utilisées et le prix de marché du facteur non foncier (graphique I.4 de l'annexe). Alors que le paiement à la superficie fait indéniablement augmenter la quantité d'offre du produit, l'étendue de celle-ci dépend du degré de substituabilité entre la terre et les facteurs non fonciers – plus ils sont substituables, plus la production augmente. Le paiement à la superficie entraîne indubitablement une hausse de prix sur le marché foncier locatif. Cependant, une baisse du prix d'achat net des terres pour l'agriculteur et une augmentation de la quantité des terres exploitées signifie que l'étendue de ces ajustements dépend du degré de substituabilité entre la terre et les facteurs non fonciers : plus la substituabilité est élevée, plus la quantité de terres exploitées et le loyer foncier augmentent.

Potentiellement, les gains procurés par le paiement à la superficie sont partagés entre l'agriculteur, le propriétaire et le fournisseur de facteurs ou d'intrants non fonciers. La baisse du prix de demande et la hausse du prix d'offre du foncier bénéficient tant à l'agriculteur qu'au propriétaire. Cependant, leurs gains sont plus importants lorsque les terres et les facteurs/intrants non fonciers se substituent aisément dans le processus de production car, dans ce cas, les avantages découlant du soutien ne sont pas partagés avec le fournisseur de facteurs/d'intrants non fonciers. En effet, le fournisseur de facteurs/d'intrants non fonciers peut subir une perte liée au fait qu'une partie des bénéfices sont transférés à l'agriculteur, par le biais de la baisse du prix du facteur non foncier, et au propriétaire par le biais de la hausse de la demande dérivée sur le marché foncier locatif. Par ailleurs, lorsque la terre et les facteurs/intrants non fonciers sont complémentaires dans le processus de production, le fournisseur de facteurs/d'intrants non fonciers peut en tirer un gain qui amoindrit celui de l'agriculteur et du propriétaire.

L'incidence du paiement à la superficie sur le marché foncier locatif et les prix peut se résumer comme suit. Pour des élasticités-prix données de l'offre de terre et de facteurs/intrants non fonciers, plus l'élasticité de substitution entre la terre et les intrants/facteurs non fonciers :

- plus le prix du loyer foncier augmente et plus la part du soutien « capitalisée » dans le loyer foncier est importante ;
- plus le coût de production diminue (et plus l'effet du paiement à la superficie est positif sur l'offre du produit) ;
- plus les gains de l'agriculteur sont importants (en termes de bénéfices accrus) et plus le montant du soutien transféré au propriétaire est élevé.

Une comparaison des effets du soutien des prix à la production sur les instruments de paiement à la superficie fournit les indications principales suivantes :

- les deux instruments font augmenter l'offre du produit ; plus la substitution entre la terre et les intrants/facteurs non fonciers est élevée, plus la production augmente ;
- les deux instruments font augmenter l'utilisation des terres ainsi que le prix du loyer foncier versé aux propriétaires ;
- S'agissant du soutien des prix à la production, plus la substitution entre la terre et les intrants/facteurs non fonciers est forte, plus l'augmentation de l'utilisation des terres et du loyer foncier est faible. En revanche, s'agissant du soutien des prix à la production,

plus la substitution entre la terre et les intrants/facteurs non fonciers est forte, plus l'augmentation de l'utilisation des terres et du loyer foncier est importante. Cette divergence est due essentiellement à l'incidence initiale différenciée de ces instruments. L'instrument de soutien des prix à la production a pour effet initial d'inciter l'agriculteur à augmenter l'offre du produit. Étant donné qu'il est nécessaire d'utiliser davantage de facteurs/d'intrants pour accroître la production, l'effet de l'instrument se répercute sur tous les marchés des facteurs et des intrants. Plus la substitution entre les facteurs/intrants est forte, plus le soutien se dilue entre les facteurs/intrants. En d'autres termes, plus les possibilités de substitution sont élevées, moins le soutien se focalise sur un seul facteur ou intrant spécifique (c'est-à-dire la terre). Le paiement à la superficie a pour effet initial de faire baisser le prix d'achat net de la terre pour l'agriculteur. Le soutien se concentre en premier lieu sur la terre, pour s'étendre ensuite aux marchés des produits et des autres facteurs/intrants. Cependant, plus les possibilités de substitution entre la terre et les intrants/facteurs non fonciers sont élevées, plus l'agriculteur est en mesure d'intensifier son exploitation de la terre et, par voie de fait, moins le soutien est diffusé au sein des marchés non fonciers.

L'analyse graphique ne permet pas de tirer de conclusions quant aux répercussions relatives de l'aide octroyée par le biais du soutien des prix à la production ou d'un instrument de paiement à la superficie. Hertel (1989), Dewbre *et coll.*(2001) et Guyomard *et coll.* (2004) ont obtenu certains résultats analytiques à partir de différents contextes (et par conséquent de différentes hypothèses).

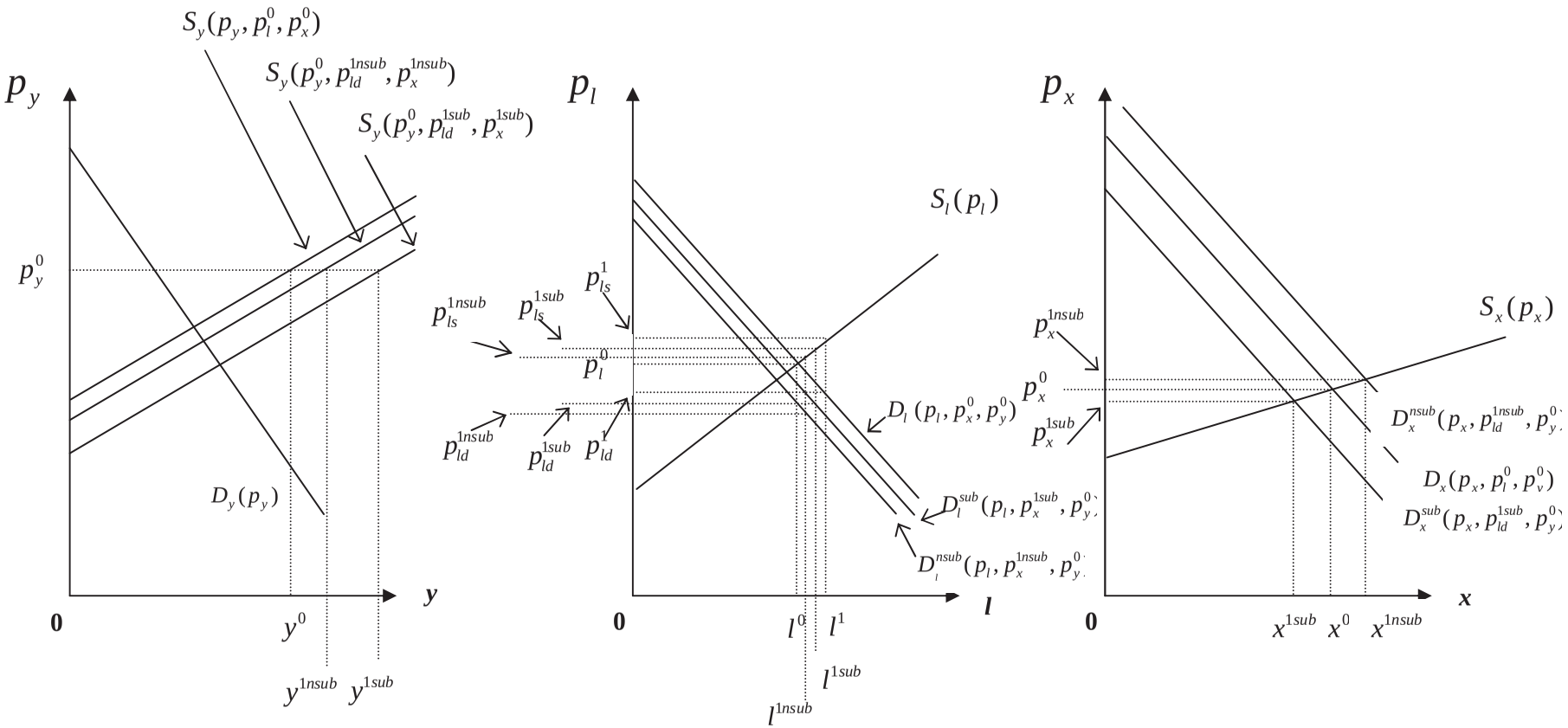
Dans l'hypothèse de rendements d'échelle constants, d'une offre d'intrants non fonciers parfaitement élastique et d'une offre foncière imparfaitement élastique, Hertel (1989) démontre qu'une subvention à l'intrant peut avoir une incidence plus marquée sur l'offre du produit qu'une subvention aux coûts de production équivalente, à condition que l'intrant subventionné se substitue à la terre. Dans l'analyse d'Hertel, l'intrant subventionné n'est pas la terre mais un intrant non foncier dont l'offre est parfaitement élastique.

D'après Dewbre et ses collègues (2001), la subvention s'applique également à la terre et aux intrants non fonciers et l'offre relative à ces deux catégories d'intrants peut être parfaitement élastique ou inélastique. Selon l'hypothèse de rendements d'échelle constants, et ce, dans un petit pays, Dewbre et ses collègues font observer que le soutien aux prix du marché influence davantage l'offre du produit qu'une subvention à la terre (ou paiement à la superficie) d'un coût équivalent si l'élasticité de l'offre foncière est inférieure à celle des intrants non fonciers.

En s'appuyant sur un contexte plus général,[5] Guyomard et ses collègues (2004) observent qu'une subvention à la production influence certainement davantage l'offre du produit qu'une subvention au coût foncier équivalente. Ils démontrent en outre qu'une subvention à la production influence certainement moins le loyer foncier qu'une subvention au coût foncier équivalente. Autrement dit, conformément aux indications fournies par l'analyse graphique présentée dans ce document, une part plus substantielle de l'aide est « capitalisée » dans le loyer foncier lorsque ce soutien est octroyé par le biais de paiements à la superficie plutôt que de soutien des prix à la production.

L'évolution actuelle des politiques agricoles dans les pays membres de l'OCDE renforcera probablement la capitalisation du soutien dans le loyer foncier agricole. En effet, d'après Guyomard et ses collègues, la « décapitalisation » du soutien découlant de la diminution du soutien fondé sur la production devrait être largement compensée par le renforcement de la capitalisation du soutien lorsque de nouvelles mesures fondées sur la terre sont mises en œuvre.

Graphique annexe I.4. Effets du soutien des prix à la production sur les marchés intérieurs des produits et des facteurs scénario un produit – deux facteurs



4.a Marché de produits

4.b. Marché foncier

4.c. Marché des autres facteurs

Notes

1. Le soutien des prix à la production peut être octroyé par le biais d'un prix de soutien fixe ou d'une subvention fixe à la production (*ad valorem* ou spécifique). Ces instruments de substitution pourraient avoir différentes répercussions pour les consommateurs nationaux et en termes de perte de bien-être dans le pays en question, mais ni l'agriculteur représentatif ni le marché des facteurs n'en ressentiraient les effets. Étant donné que l'examen porte uniquement sur la situation des agriculteurs compte tenu de l'incidence du soutien des prix à la production sur le marché des facteurs, le type d'instrument utilisé n'est pas spécifié.

2. On constate que la réalité est nettement plus complexe que la situation décrite au graphique 1 et qu'il existe une multitude d'autres facteurs qui agissent sur l'ajustement du loyer foncier ainsi que sur celui des marchés des produits agricoles.

3. Comme le démontrent Floyd, Gisser et Hertel, on peut généraliser ces résultats dans le cas d'un scénario multifacteurs/intrants, en recourant à la fonction de Cobb-Douglas ou à une fonction de production CES et dans l'hypothèse de rendements d'échelle constants.

4. Le subvention est supposée être de nature spécifique, à savoir un l'octroi d'un montant total par unité de facteur utilisé. Ce type de subvention est semblable à un paiement fondé sur l'utilisation du facteur et peut être interprété comme tel. Les principaux résultats de l'analyse graphique resteraient valables dans le cas d'une subvention *ad valorem*, c'est-à-dire une subvention qui serait définie comme part de pourcentage du prix de marché du facteur à l'équilibre initial.

5. Sans hypothèse de rendements d'échelle constants et en supposant une liberté d'entrée et de sortie dans le secteur agricole.

Annexe 2.

Résumé des études de cas par pays

Résumé de

L'examen des politiques qui affectent la mobilité foncière et les valeurs foncières en France

de
Laure Latruffe et Chantal Le Mouël

Partie 1. Évaluation des politiques affectant la mobilité foncière et les valeurs foncières

Droit des successions

Le droit successoral français prescrit la transmission automatique aux héritiers. La loi désigne les héritiers et précise leurs droits. Le patrimoine est transmis à parts égales aux enfants et ce n'est que depuis peu que l'épouse du défunt est prise en compte dans la succession. Le propriétaire peut transférer jusqu'à 25 % au maximum de son patrimoine à tout autre personne. Les descendants peuvent constituer un groupement foncier agricole (GFA) à travers lequel le descendant qui décide d'exploiter les terres loue la part des cohéritiers. Dans ce cas, le GFA peut bénéficier d'une exonération partielle des droits de succession comme le précise la section qui concerne les mesures fiscales.

Achat et vente de terres

Une mesure importante permettant d'avoir une influence sur le transfert de propriété des terres (mis à part les mutations dans le cadre des successions) concerne le droit de préemption. En 1960, en réponse à la crainte de voir disparaître des terres agricoles si leur vente n'était pas réglementée, le gouvernement a créé dans le cadre de la Loi d'orientation agricole (LOA) les Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural" (SAFER) dans le but de réglementer les transferts de propriété de terres agricoles. Les SAFER sont des organismes publics sans but lucratif sous le contrôle de l'État.

Pour remplir leur mission, les SAFER utilisent trois principaux outils : (1) l'un de ces outils est l'obligation d'information. Toutes les ventes doivent être notifiées à la SAFER du département. Lorsque l'information est communiquée à la SAFER le prix convenu entre le vendeur et l'acheteur est basé sur les forces du marché. La SAFER doit accepter ou refuser la transaction dans un délai de deux mois. La SAFER accepte habituellement la transaction si elle n'est pas censée être réalisée à des fins spéculatives. La transaction est refusée dans certains cas, notamment si le prix convenu n'est pas jugé représentatif des prix du marché, si la vente entraîne le démantèlement d'une exploitation ou permet à un agriculteur établi d'agrandir son exploitation au détriment de jeunes agriculteurs. Si la transaction est refusée la SAFER utilise son droit de préemption pour acquérir la terre (voir plus bas). (2) Le deuxième outil est le pouvoir de négociation. La SAFER engage

des discussions avec le vendeur et l'acheteur en cherchant à atteindre un prix qu'elle juge correspondre davantage aux prix du marché. (3) Le troisième outil, le plus puissant, est le droit de préemption qui n'est utilisé que dans le cas où il n'est pas possible de parvenir à une vente mutuellement acceptable. Le droit de préemption permet à la SAFER d'acquérir les terres, au prix convenu toujours sous réserve qu'il ne soit pas spéculatif, afin de trouver ultérieurement un acquéreur ou un locataire qui corresponde mieux à la mission de la SAFER. Il est rare qu'elle recoure à ce troisième outil et la plupart des contrats sont conclus à l'amiable. En dépit des efforts déployés par les SAFER pour réglementer le marché, environ 80 % de la valeur des ventes de terres en zones rurales (25 % de la superficie) représentent des opérations réalisées par des non exploitants qui exercent une pression à la hausse sur les prix.

Les baux ruraux qui existent en France peuvent avoir une incidence sur la mobilité foncière. Les baux sont définis par la loi à travers le statut du fermage qui vise à limiter les pouvoirs du propriétaire foncier et à protéger le fermier locataire. Trois éléments importants sont à mentionner concernant les baux : (1) les baux ne peuvent pas être à court terme. Il existe des baux de 9 ans qui sont les baux ruraux, des baux de 18 ans qui sont les baux à long terme et des baux de 25 ans qui sont les baux de carrière. Les propriétaires qui signent un bail à long terme de plus de neuf ans bénéficient d'une réduction de 15 % de l'impôt sur les revenus locatifs. Le propriétaire ne peut pas résilier un bail pour louer les terres à un autre fermier, toutefois il peut résilier un bail à tout moment s'il souhaite lui-même (ou ses successeurs) utiliser les terres. (2) les baux sont reconduits automatiquement au terme du bail. Le propriétaire ne peut récupérer ses terres au terme d'un bail que s'il les exploite lui-même (ou ses héritiers) pendant les quinze années à venir au moins. Cependant, il est rare que le propriétaire s'établisse sur les terres en question et il est donc peu probable que les terres changent de mains au terme du bail. Si le propriétaire souhaite vendre, le locataire a un droit de préemption lui permettant d'acheter ces terres et il peut faire intervenir la SAFER pour arbitrer la transaction. (3) Les baux sont transmissibles par voie d'héritage à la suite d'un départ en retraite ou d'un décès et le propriétaire n'est libre de désigner un nouveau locataire que si le locataire précédent n'avait pas de successeur. C'est la raison pour laquelle il y a peu de chances que les terres changent de mains hors du cadre familial.

La récente Loi d'orientation agricole adoptée en 2006 a introduit un nouveau type de bail qui est le bail cessible. Les exploitants qui n'ont pas de successeur dans le cadre familial peuvent décider de céder le bail à une personne de leur choix. Le locataire et le propriétaire doivent être d'accord pour transformer le bail en bail cessible. Le propriétaire peut augmenter le loyer au moment de la transformation du bail mais comme les loyers sont réglementés le propriétaire ne peut l'augmenter que dans la limite du plafond autorisé qui est de 50 %. Les baux cessibles ont une durée de 18 ans et, de ce fait, n'augmenteront pas la mobilité foncière. Ceci étant le fait qu'ils ne prévoient pas de reconduction automatique pourrait accroître la mobilité. Les exploitants qui louent leurs terres et ont un successeur hors cadre familial ne peuvent pas relier au bail, c'est-à-dire aux terres, les droits à paiement unique liés à la réforme de la PAC de 2003.

Les terres en France sont classées en catégories en fonction de leur usage comme l'indiquent les dispositions sur la planification du développement ; la conversion de terres agricoles en faveur d'un autre usage (par exemple logement, industrie, zones récréatives, etc.) est soumise à l'approbation des autorités municipales. Les communes établissent des plans locaux d'urbanisme (PLU) pour une période inférieure à 10 ans ; elles dressent la carte du PLU et décident de l'usage principal de chaque parcelle pour la période correspondante. La superficie du PLU est divisée en plusieurs zones en fonction de

l'usage : zones d'urbanisation, zones à urbaniser, zones agricoles et zones naturelles et forestières. Le PLU protège les terres agricoles d'une conversion dans le cadre du développement. Il est très difficile pour les propriétaires de modifier l'usage de leurs terres si ce changement ne correspond pas à la carte dressée par la commune. Depuis 1999, les terres communales peuvent également comprendre des zones d'agriculture protégée (ZAP).

Ces dispositions visent à réduire la mobilité des terres agricoles en faveur d'autres usages mais la protection des terres agricoles reste très incertaine. Les zones d'agriculture protégée sont relativement rares et les PLU sont souvent modifiés ce qui menace l'existence des terres agricoles. Le développement au niveau du logement et des activités industrielles intéresse particulièrement les petites communes dans le but d'attirer des ressources financières. Les terres agricoles sont également soumises à des contraintes dans les régions touristiques. Les communes ne font pas seulement preuve de laxisme en matière d'octroi de permis de construire elles possèdent également des droits de préemption urbains qui les autorisent à confisquer des terres sur leur territoire pour construire des routes et des voies de chemin de fer ou développer des activités récréatives, etc. De plus en plus, ces droits ont des implications sur les terres agricoles. Environ 80 000 ha de terres agricoles en France sont convertis chaque année à des usages urbains (30 000 ha) et des usages récréatifs (50 000 ha). La superficie agricole utilisée a été ramenée au total de 34.4 millions ha en 1950 à 29.8 millions ha en 2005. Si les dispositions ci-dessus n'avaient pas limité la mobilité des terres agricoles au profit d'autres usages au niveau actuel la diminution de la superficie agricole aurait pu être beaucoup plus importante. L'écart notable entre les prix des terres agricoles et les prix des terrains urbains laisse supposer que cette évolution aurait sans doute été plus marquée.

Des terres agricoles sont aussi converties actuellement en terres boisées ou non cultivées. Aucune limitation n'est imposée concernant ces conversions ; depuis la réforme de la PAC en 1992 au niveau de l'UE, les agriculteurs bénéficient pour les conversions de ce type d'aides cofinancées par l'UE et les États dans le but de réduire la production agricole. Bien que les terres boisées ne soient pas soumises à la taxe foncière contrairement aux terres agricoles les conversions en terres boisées demeurent marginales. De la même façon, les producteurs de vin de l'UE obtiennent depuis 1976 une compensation pour l'arrachage de leurs vignes si leurs terres restent non cultivées mais entretenues. Ces mesures favorisent la mobilité foncière mais leur incidence est en réalité limitée.

La PAC de l'UE joue un rôle important au niveau de l'utilisation des terres agricoles. Le soutien des produits de base encourage les exploitants à produire des quantités plus importantes de végétaux et de bétail spécifiques tandis que les mises hors production obligatoires visent à réduire la production. A l'origine, le soutien des prix avait pour but d'accroître la production en Europe après la Seconde guerre mondiale. Le soutien des prix était plus important pour les cultures que pour le bétail ce qui a conduit à la transformation de pâturages en terres arables. La réforme de 1992 a entraîné le remplacement du soutien des prix de marché par des paiements directs (basés sur la superficie ou par tête de bétail) qui ont dédommagé les exploitants agricoles des réductions de prix et de ce fait on s'attendait à ce que ce changement n'affecte pas la tendance vers une utilisation des surfaces pour les grandes cultures. Les réformes de l'Agenda 2000 n'ont pas changé de manière significative le niveau du soutien accordé aux végétaux et au bétail.

Les mises hors production obligatoires ont été introduites dans le cadre de la réforme de 1992. Avant la réforme de la PAC de 2003, les agriculteurs étaient tenus de mettre hors production 15 % de leur superficie agricole utile. Pour la France, le résultat a été une augmentation de la part de terres arables mises hors production qui est passée de 1.3% en 1990 à 7.1% en 2005. Le taux de mises hors production obligatoires est fixé à 10 %. Il est aussi désormais possible de mettre hors production des terres en bon état sur le plan agricole et environnemental sur une base volontaire et l'aide accordée par ha est dans ce cas la même que pour d'autres terres ; toutefois, des études préliminaires montrent que les agriculteurs n'ont pas l'intention d'utiliser les mises hors production volontaires.

Le principal développement sur le plan des politiques qui peut influer sur la mobilité foncière est lié à la réforme de la PAC de 2003 qui renforce le découplage des aides de la production. En 2005, des paiements directs sont accordés en France aux exploitants agricoles sous la forme de droits à paiement unique dont le montant et le nombre sont déterminés en fonction de l'aide totale obtenue par les exploitants en 2000-2002 et de la superficie utilisée sur la même période. Ainsi ces paiements à l'hectare ne sont pas liés à la production actuelle. Les exploitants peuvent opter pour n'importe quel type de production sur leurs terres ou ils peuvent ne rien produire du tout à condition de conserver leurs terres en bon état sur le plan agricole et environnemental. Les décisions de production doivent être fondées sur la productivité marginale des terres et les prix de marché. La France a opté pour un découplage partiel, la proportion de paiements restant couplés étant de 25 % pour les céréales et les oléagineux, 100 % pour les vaches allaitantes, 40 % pour les bovins de boucherie, 100 % pour les veaux de boucherie et 100 % pour la viande bovine.

Fiscalité : foncier, successions, revenu et plus-values

En France, il arrive que les héritiers soient obligés de vendre des biens immobiliers reçus en héritage pour pouvoir payer des droits de succession élevés. Il existe une exonération fiscale si la masse successorale ne dépasse pas 76 000 EUR dans le cas d'une transmission entre époux et de 46 000 EUR dans le cas d'une transmission entre parents et enfants (et pour un montant inférieur dans le cas d'autres membres de la famille). Ce seuil est relativement faible comparé à d'autres pays européens, il est de 256 000 EUR en Allemagne, par exemple. Les droits sont progressifs dans une fourchette qui va de 5 % à 40 % du montant du patrimoine hérité. Ces droits de succession élevés peuvent encourager les héritiers à vendre le patrimoine hérité et de ce fait accroître la mobilité foncière hors cadre familial. Par ailleurs, au niveau des successions, le Groupement foncier agricole bénéficie d'une exonération partielle des droits de succession allant jusqu'à 75 % de la valeur patrimoniale si celle-ci est inférieure à 76 000 EUR et 50 % au-delà.

En ce qui concernant la mutation des terres hors du cadre successoral, le principal facteur susceptible d'influer sur l'achat et la vente de terres est le dispositif fiscal. En France, la mutation de terres ou de biens immobiliers est soumise à un impôt de 4.89 %. Il inclut des droits de mutation de 3,6 %, une taxe départementale de 0.09 % et une taxe communale de 1.2 %. Ce taux est légèrement supérieur à la majorité des taux d'imposition appliqués en Europe mais il reste nettement inférieur à ce qu'il était il y a encore peu de temps (16.2 %).

Mesures spécifiques concernant l'installation et le départ en retraite des exploitants agricoles

En France comme dans d'autres États membres de l'UE, un système de préretraite financé à 50 % par l'UE a été mis en place en 1992. Ce dispositif autorise les exploitants agricoles à partir en retraite à l'âge de 55 ans en continuant à bénéficier d'un certain revenu jusqu'à l'âge normal de départ à la retraite. Pour pouvoir en bénéficier l'agriculteur doit avoir été responsable de l'exploitation pendant au moins dix ans. L'exploitant doit également transmettre ou vendre l'intégralité de l'exploitation agricole (sauf éventuellement une parcelle de subsistance de 0.5 ha) dans le cadre d'une installation. Les exploitants agricoles susceptibles de bénéficier de cette mesure peuvent conserver un revenu non agricole tant qu'il ne dépasse un certain montant spécifié sur la base du revenu moyen minimum du département concerné. Le dispositif a été modifié en 1995 pour accroître l'aide financière accordée aux exploitants partant en préretraite s'ils transmettent leurs terres à de jeunes agriculteurs nouvellement installés.

Depuis 1973, les jeunes agriculteurs peuvent recevoir une aide à l'installation qui est désormais cofinancée par le gouvernement et l'UE. Elle inclut (1) une subvention en capital appelée dotation jeune agriculteur. L'ayant droit doit être âgé de 18 à 40 ans, être titulaire au moins d'un diplôme de fin de premier cycle de l'enseignement secondaire agricole, avoir achevé un stage de six mois dans une exploitation, avoir suivi une formation de 40 heures et s'être installé sur une exploitation ayant au moins la moitié de la superficie minimum d'installation (25 ha) et fournissant du travail pour au moins une unité annuelle de travail familial (soit 2 300 heures par an). L'aide est de 17 950 EUR dans les zones moins favorisées et dans les autres de 8 000 EUR. Les autorités régionales peuvent compléter l'aide jeune agriculteur jusqu'à un plafond de 35 900 EUR pour l'aide totale accordée dans les zones moins favorisées et de 25 000 EUR dans les autres.

Les régions peuvent également aider les jeunes agriculteurs à couvrir les frais de géomètre durant l'acquisition des terres (jusqu'à 12 % des frais encourus) et les coûts de mise en place de systèmes de production améliorés (jusqu'à 1 000 EUR par an durant trois ans). Jusqu'à maintenant, seules quelques unes le font. Les jeunes agriculteurs peuvent également obtenir des prêts subventionnés pour la modernisation de biens appartenant à l'exploitation qui vient d'être rachetée, à un taux d'intérêt de 3.5 % dans les zones moins favorisées et dans les autres de 2 % et d'un montant maximum en capital de 110 000 EUR dans les zones moins favorisées et dans les autres de 95 000 EUR.

L'installation de jeunes agriculteurs est également encouragée par des incitations en faveur des agriculteurs qui cessent leur activité pour qu'ils transmettent leur exploitation à un jeune agriculteur. Ils peuvent obtenir une aide d'un montant maximum de 10 700 EUR par exploitation (11 500 EUR dans les zones de montagne). Des études ont estimé qu'en 2000, 35 % des jeunes agriculteurs se sont installés sans bénéficier de la dotation jeune agriculteur car ils ne remplissaient pas toutes les conditions requises.

Eco conditionnalité

Les restrictions environnementales font partie du réseau européen Natura 2000. Ce réseau a pour but de préserver la biodiversité et comprend deux directives qui ont été transposées dans la législation française en 2001. L'une d'elles concerne la préservation des habitats naturels et l'autre la préservation de la faune et la flore sauvages. La délimitation des sites protégés est quasiment terminée ; ces sites représentent environ 12 % du territoire français. Lorsque cette délimitation sera achevée les États membres de l'UE devront adopter des mesures pour permettre la préservation des habitats. En France,

cela impliquera sans doute la création de réserves naturelles ; de ce fait les agriculteurs n'auront certainement plus une aussi grande liberté de choix concernant la production sur leurs terres et la mobilité foncière entre les différents usages des terres pourrait être réduite.

La mission des SAFER est essentiellement de soutenir l'installation d'agriculteurs, le remembrement des terres et la consolidation des exploitations et de favoriser la transparence et le fonctionnement des marchés fonciers ruraux. Toutefois, leur mission a été peu à peu étendue pour inclure l'aide au développement rural et la protection de l'environnement. La Loi d'orientation agricole de 1999 a donné aux SAFER le droit d'user de leur droit de préemption pour remplir des objectifs liés à la protection de l'environnement.

Un des buts de la réforme de la PAC de 1992 était de réduire la production végétale dans l'UE et de réduire la pollution de l'eau par les engrais. Il existe une mesure agroenvironnementale, par exemple, qui permet aux agriculteurs d'obtenir une aide s'ils transforment des terres arables en pâturages. Cette conversion doit être maintenue pendant au moins 5 ans et suivie d'un faible chargement en bétail sur les pâturages. Dans l'ensemble, l'effet de cette mesure a eu en France une importance relativement mineure.

Partie 2. Évaluation de l'incidence des politiques affectant la mobilité foncière et les valeurs foncières

Plusieurs mesures sont en place depuis un certain nombre d'années et semblent avoir un effet sur la mobilité foncière et les valeurs patrimoniales dans le secteur agricole en France. A cet égard, les politiques susceptibles d'influer sur les mutations de terres ont une grande importance. En France, ces mesures visent principalement à éviter le démantèlement des exploitations et le fractionnement des terres tout en aidant l'installation de jeunes agriculteurs. Les SAFER et les baux ruraux jouent un rôle important sur les marchés fonciers ruraux en France. Toutefois, en dépit des efforts déployés par les SAFER pour réglementer le marché, environ 80 % de la valeur des ventes de terres en zones rurales concernent des non exploitants, ce qui représente 25 % des volumes de vente. Les baux ruraux sont définis par la loi à travers le statut du fermage qui vise à protéger les fermiers vis-à-vis des propriétaires et à limiter la mobilité foncière. Les mesures qui protègent les terres agricoles de la concurrence d'autres usages non agricoles sont également importantes. Même si la planification du développement ou les dispositions relatives à l'occupation des sols peuvent réduire la mobilité des terres agricoles au profit d'un usage urbain, la superficie agricole diminue lentement en France. La PAC de l'UE, c'est-à-dire le système de soutien des prix de marché a eu pour conséquence d'augmenter la superficie consacrée aux grandes cultures en France au détriment de l'utilisation pour le fourrage ou les pâturages. Dans le cas de la France, la réforme de la PAC de 2003 a entraîné un découplage seulement partiel des paiements directs de la production et de ce fait les forces du marché peuvent avoir moins d'influence sur le remplacement de la production de cultures par d'autres usages

Le secteur français de l'agriculture bénéficie d'un traitement spécial dans le cadre de plusieurs politiques qui peuvent influencer sur la mobilité foncière et les valeurs foncières. Les politiques qui concernent les marchés fonciers incluent celles portant sur la mutation et la location de terres agricoles, la planification du développement et l'occupation des sols. Les mesures visant à promouvoir l'installation de jeunes agriculteurs et la préretraite sont susceptibles d'augmenter la mobilité des biens dans ce secteur.

Résumé de

L'examen des politiques qui affectent la mobilité foncière et les valeurs foncières au Japon

de
Takeshi Fujie

Partie 1 : Évaluation des politiques affectant la mobilité foncière et les valeurs foncières

Droit des successions

Le droit successoral à proprement parler n'est pas examiné dans ce rapport. Voir la section (3) ci-dessous concernant les droits de succession.

Achat et vente de terres

Le système d'exploitation agricole qui existait au Japon avant la Seconde guerre mondiale se caractérisait par un nombre restreint de propriétaires qui possédait les terres agricoles et les louaient à un grand nombre de fermiers. A la suite des réformes agraires intervenues dans l'après-guerre, les fermiers indépendants exploitant de petites parcelles sont devenus la norme, les domaines des propriétaires étant également de petite dimension. Les pouvoirs publics sont parvenus à ce résultat en rachetant des terres et en les vendant aux fermiers. L'application de la Loi sur les terres agricoles de 1952 a joué un rôle primordial dans ces réformes. Les principaux éléments que comprenait la Loi initiale sur les terres agricoles étaient la protection des droits des agriculteurs en matière de propriété foncière, la réglementation de la location des terres et l'autorisation d'annulation des baux ruraux par les gouverneurs préfectoraux.

Le premier article de la Loi sur les terres agricoles indiquait : « La meilleure solution pour l'agriculteur est d'être lui-même propriétaire des terres qu'il exploite.» Les loyers de ferme que prévoyait la loi étaient extrêmement bas et des limitations strictes étaient définies concernant la résiliation ou le refus de reconduction des baux. La loi limitait également la propriété foncière par agriculteur qui ne devait pas dépasser 12 ha à Hokkaido et une moyenne de 3 ha dans les autres préfectures du Japon.

Ceci étant, la Loi sur les terres agricoles a réduit la mobilité foncière et a été un élément qui a fait obstacle à une exploitation efficace du patrimoine, limitant la productivité et la dimension des exploitations. La forte croissance économique de l'après-guerre a conduit à une augmentation des salaires dans les secteurs non agricoles ce qui a amené le gouvernement à concentrer son attention sur les politiques agricoles susceptibles

de mettre au même niveau les revenus agricoles et non agricoles. L'agriculture japonaise a connu d'énormes changements structurels notamment un transfert de main d'œuvre de l'agriculture vers le secteur manufacturier, l'adoption de nouveaux équipements agricoles et d'autres formes de progrès technique. Ces changements obligeaient de passer à une dimension d'exploitation supérieure et il a été nécessaire d'introduire de nouveaux dispositifs législatifs régissant les terres agricoles pour favoriser une plus grande mobilité foncière. La Loi sur les terres agricoles qui se concentrait sur le régime de propriété des terres agricoles ne permettait pas de répondre à ces exigences.

La Loi sur l'agriculture adoptée en 1961 avait pour but d'améliorer les revenus agricoles en augmentant la dimension des exploitations agricoles parmi d'autres améliorations structurelles. La modification de la Loi sur les terres agricoles de 1962 a assoupli les plafonds fixés en matière de propriété foncière et autorisé que des personnes morales dans le domaine de la production agricole telles que des coopératives, des sociétés de personnes ou des sociétés à responsabilité limitée soient propriétaires fonciers. En 1970, une nouvelle modification de la Loi sur les terres agricoles a supprimé le contrôle des loyers de fermes et les plafonds de patrimoine foncier. Le contrôle des loyers de fermes n'était plus appliqué mais des normes avaient été établies et en cas de dépassement important des loyers effectifs par rapport à ces normes la commission agricole communale pouvait recommander de baisser le loyer. La Loi sur les terres agricoles a encore été modifiée à plusieurs reprises au cours des dernières décennies pour augmenter la mobilité foncière. Même si le principe fondamental est resté de renforcer le régime de propriété des terres par l'exploitant les modifications intervenues révèlent qu'on est conscient que la location de terres agricoles est une condition nécessaire pour accroître la mobilité foncière.

Avec la croissance économique, les prix des terres agricoles ont grimpé et il est devenu de plus en plus difficile d'augmenter la dimension des exploitations par des achats de terres. Le gouvernement a donc pris des mesures visant à promouvoir les opérations de location pour accroître la mobilité foncière. Sur la base de la Loi relative à la planification urbaine de 1968 et de la Loi concernant les zones agricoles à développer, les terres agricoles ont été regroupées sous trois rubriques : les zones à urbaniser, les zones urbaines, les zones de terres arables. On a limité la conversion de terres agricoles dans toutes les zones, sauf les zones à urbaniser. La Loi sur les terres agricoles a été modifiée en 1975 et le Projet de développement concernant l'exploitation des terres agricoles a été mis en place pour permettre aux communes d'être intermédiaire dans la location de terres agricoles. Lorsque le propriétaire et le locataire se sont mis d'accord la commune aménage un plan pour les deux parties et le bail qui est établi fait l'objet d'une dispense d'application de la Loi sur les terres agricoles. Ainsi, la location de terres agricoles dans le cadre du Projet de développement concernant l'exploitation des terres agricoles n'est pas soumise aux restrictions relatives à la dissolution des baux et le propriétaire est assuré que ses terres lui seront restituées à l'expiration du bail.

Avant 1975, quasiment aucune évolution concernant l'usage des terres agricoles n'était liée à la location ; mais à la suite de la mise en œuvre du Projet de développement concernant l'exploitation des terres agricoles, les opérations de location sont devenues plus importantes que les opérations d'achat et de vente de terres agricoles. Comme les économies d'échelle étaient primordiales l'accumulation de terres grâce à la location s'est concentrée sur les plus grandes exploitations. En 1980, le Projet de développement concernant l'exploitation des terres agricoles a été scindé de la Loi concernant les zones agricoles à développer pour devenir la Loi sur le développement concernant l'exploitation des terres agricoles visant à consolider la mobilité foncière grâce à la location de terres

agricoles. En 1993, cette loi a été modifiée pour devenir la Loi sur le renforcement du cadre de l'exploitation agricole, un cadre qui favorisait les grandes exploitations familiales privilégiant la location de terres agricoles. Ces dispositions sont toujours en place.

En 1991, la Loi sur les terres agricoles ne s'appliquait qu'à 6 500 ha sur 56 000 ha environ de terres agricoles louées. Ceci étant, la superficie de terres agricoles louées ne représentait encore que 12 % de l'ensemble des terres cultivées en 1995. Malgré les réformes des politiques japonaises concernant l'exploitation des terres agricoles la mobilité foncière n'a que faiblement augmenté.

D'autres mesures dans le domaine de l'agriculture ont eu une influence sur la mobilité foncière. Dans le cadre du Nouveau plan fondamental pour l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales, des mesures de soutien du revenu sont actuellement adoptées, en 2007, pour garantir une stabilité au niveau des exploitations pour un certain nombre de produits agricoles de base. Ceci étant, les agriculteurs qui sont susceptibles d'en bénéficier (dont l'exploitation est d'une dimension inférieure à une taille donnée) et qui cultivent des végétaux à risque élevé en termes de volume des récoltes comme le blé et le soja peuvent abandonner ces cultures au profit d'autres cultures à risque plus faible comme le riz, ou abandonner leur activité agricole. A côté des mesures de soutien du revenu, les politiques d'ajustement des prix et de la production influent également sur les marchés fonciers ruraux. Avant l'abolition de la loi sur le contrôle des produits alimentaires en 1995, les fluctuations du prix du riz au Japon reposaient sur le prix à la production fixé par l'État. L'État achetait tout le riz vendu par les agriculteurs et le prix du riz n'était jamais inférieur à celui fixé par l'État. Des ajustements de la production avaient lieu également pour neutraliser les excédents. Ces ajustements de la production empêchaient aussi les exploitants agricoles à plein temps de se développer mais préservaient les exploitations de petite dimension dans lesquelles on cultivait le riz pendant son temps libre. Ce système a donc favorisé la multiplication des exploitations de petite taille et entraîné une diminution de l'offre de terres agricoles et de la mobilité foncière. Les politiques de maintien des prix et d'ajustement de la production qui ont été adoptées pour atténuer la position vulnérable de l'agriculture ont favorisé en réalité l'essor rapide de la location de terres agricoles et freiné le développement de la taille des exploitations.

Fiscalité : foncier, successions, revenu et plus-values

On a mis en place en 1968 un Dispositif favorisant la poursuite de l'exploitation à long terme pour permettre l'imposition des terres situées dans les zones à urbaniser comme terres agricoles, et pas comme terrains pour l'habitat, à condition que soit poursuivie l'exploitation de ces terres pendant de nombreuses années. Si l'exploitation est maintenue pendant plus de 20 ans les terres peuvent être transmises par voie successorale à une valeur estimée peu élevée et en bénéficiant des exonérations importantes de droits de succession sur les terres agricoles. Ce dispositif compte tenu des avantages du régime de propriété des terres agricoles a freiné les ventes. Dans les années 90, il a fallu créer des zones à usage résidentiel en transformant des terres agricoles à la périphérie des grandes villes et, en 1991, le Dispositif favorisant la poursuite de l'exploitation à long terme a été supprimé dans les trois plus grandes métropoles.

La Loi sur l'exploitation des terres vertes de 1974 visait à préserver l'existence des terres agricoles restantes dans les zones à urbaniser comme des éléments faisant partie du cadre de vie ou des aménagements publics. Conformément à la Loi modifiée de 1992, les terres agricoles de 500 m² au moins sont classées comme « zones vertes productives » et

bénéficient de la fiscalité des terres agricoles ; mais après un délai de 30 ans à compter de ce classement le propriétaire peut demander à la municipalité de racheter ces terres agricoles au prix actuel. Si la municipalité ne rachète pas les terres ou ne parvient pas en tant qu'intermédiaire à les vendre dans les trois mois les terres peuvent alors être revendues ou converties au profit d'autres usages.

Dans le cas de terres agricoles situées en dehors des zones à urbaniser, l'estimation de l'impôt sur les actifs fixes ne repose que sur des critères concernant les activités agricoles, sans tenir compte du prix du transfert de propriété des terres. Le taux d'imposition normal étant de 1.4 %, la charge de l'impôt sur les actifs fixes est faible pour les agriculteurs. Les coûts liés à la possession de terres agricoles sont donc réduits et constituent probablement un avantage pour les agriculteurs qui ont une gestion inefficace. En ce qui concerne les estimations de droits de succession, les terres agricoles sont divisées en quatre catégories : les terres agricoles situées dans les zones urbaines, les terres agricoles situées dans les zones périurbaines, les terres agricoles intermédiaires et les véritables terres agricoles. Souvent le même traitement est appliqué aux terres agricoles situées dans les zones urbaines et dans les zones à urbaniser et dans le calcul des droits de succession on déduit du montant estimé des droits de succession applicables aux terrains pour l'habitat le coût estimé de la mise en valeur pour la conversion des terres à un usage résidentiel. La valeur estimée des droits de succession sur les terres agricoles situées dans des zones périurbaines correspond à la valeur estimée d'après la méthode de calcul applicable aux terres agricoles dans les zones urbaines multipliée par 0.8. Pour les terres agricoles intermédiaires et les véritables terres agricoles la valeur estimée est calculée en appliquant à la valeur estimée de l'impôt sur les actifs fixes un facteur précisé par l'administration fiscale pour les régions où les conditions agronomiques sont similaires. Les droits de succession sur les véritables terres agricoles sont considérés comme faibles.

Le système d'imposition du revenu provenant de mutations foncières adopté en 1973 prévoit une réduction du taux d'imposition en cas de transmission de terres agricoles dans des zones à urbaniser spécialement désignées. En règle générale, les taux d'imposition des revenus agricoles au Japon sont les mêmes que pour les autres secteurs, hormis certains traitements préférentiels comparables à ceux qui existent dans d'autres pays.

Sécurité sociale : pensions de retraites

Les pensions au Japon se répartissent en deux groupes : la pension de base (pension nationale) et la pension du régime public. Le régime de la pension de base assure la même prestation pour tous les citoyens, agriculteurs ou autres. L'affiliation au régime de pension public est réservée à certains employés comme les agriculteurs affiliés au Fonds de pension des agriculteurs. Le régime de pension des agriculteurs permet aux agriculteurs, établis ou nouveaux, autorisés par les maires de bénéficier d'un traitement préférentiel. De manière plus précise, les agriculteurs qui sont censés cotiser au Fonds de pension des agriculteurs pendant 20 ans au moins peuvent faire une demande de primes d'assurance spéciales qui sont inférieures au minimum habituel et ils peuvent obtenir une aide de l'État. Aucune publication ne mentionne que le traitement préférentiel au niveau des pensions a un effet notable sur l'activité des agriculteurs et nous pouvons donc en déduire que ces traitements n'ont pas grande incidence sur le développement du patrimoine des agriculteurs ou leur comportement de propriétaire foncier. Le système de pension joue un rôle important dans l'accumulation de terres agricoles par le biais du processus des retraites, en ce sens que des revenus stables sont assurés aux agriculteurs plus âgés.

Mesures spécifiques concernant l'installation d'agriculteurs et le départ à la retraite

De multiples mesures ont été prises pour répondre à la diminution du nombre d'exploitations trouvant un successeur. En 1986, le Conseil de la politique agricole a publié les « Orientations fondamentales pour la politique agricole au 21ème siècle » qui présentent les actions visant à sécuriser les nouveaux entrants issus d'autres secteurs. En 1987, un Centre national chargé de guider les nouveaux agriculteurs a été créé pour élaborer des programmes destinés aux nouveaux agriculteurs. En 1988, les « Principes généraux pour les réformes de l'agriculture » ont été publiés, indiquant trois moyens de promouvoir la création d'emplois dans l'agriculture : (1) renforcer les politiques de soutien (2) promouvoir l'emploi agricole au sein de sociétés et (3) favoriser une succession en douceur au niveau des exploitations. La Nouvelle loi fondamentale sur l'agriculture publiée en 1992 porte sur le renforcement des dispositifs ayant pour objectif de favoriser l'acceptation de nouveaux entrants. Après sa publication, un Fonds de soutien de l'emploi agricole a été créé en 1994 et la « Loi sur les mesures spéciales concernant les prêts visant à encourager l'installation de jeunes agriculteurs » a été mise en œuvre en 1995. Un dispositif a été mis en place pour offrir des prêts sans intérêt aux nouveaux entrants de moins de 65 ans. L'État, les préfectures et les municipalités mènent également des actions concernant les politiques de l'emploi dans le secteur agricole, notamment des programmes proposant des consultations concernant l'emploi dans l'agriculture et des formations pratiques.

Eco conditionnalité

Le Plan fondamental pour l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales indique que les politiques liées à la production agricole et l'environnement doivent mettre l'accent sur la protection de l'environnement et que, dans ce sens, différentes aides en faveur des agriculteurs sont subordonnées à certaines conditions (éco conditionnalité). En 2005, le gouvernement a défini les critères des activités agricoles écologiques et une enquête sera menée en 2007 pour faciliter la mise en œuvre des « paiements directs pour l'environnement ». En 2006, des principes ont été établis concernant les mesures visant à stabiliser les revenus agricoles, incluant un aperçu des « Mesures en faveur de la préservation des terres agricoles, de l'eau et de l'environnement » qui visent à préserver l'environnement, les terres agricoles, l'eau et d'autres ressources. Une de ces mesures offre un soutien aux activités des exploitations destinées à préserver l'environnement. Cette mesure prévoit certaines conditions auxquelles sont subordonnées les aides, notamment des conditions à remplir concernant le nombre d'agriculteurs dans un village devant appliquer des méthodes agronomiques spécifiques.

Au Japon, on observe une tendance en faveur de l'agriculture écologique pratiquée par de grandes exploitations. Il est donc possible d'en déduire que l'adoption de politiques agroenvironnementales contribue au développement des grandes exploitations. En même temps, les politiques visant à encourager les activités écologiques pratiquées à l'échelle des villages formant un seul bloc peut avoir une influence sur l'accumulation de terres agricoles par le biais du leasing.

Partie 2 : évaluation de l'incidence des politiques affectant la mobilité foncière et les valeurs foncières

De nombreuses mesures gouvernementales mises en œuvre dans la période d'après-guerre ont eu une influence plus ou moins importante sur la mobilité foncière et les valeurs patrimoniales dans le secteur agricole japonais. Le remplacement d'un système agricole constitué de propriétaires et de fermiers par un système dans lequel des exploitants indépendants cultivent leurs terres a marqué le début d'une période de réformes majeures. La Loi de 1952 sur les terres agricoles a joué un rôle prédominant dans ces réformes. Les principaux éléments que comprenait la Loi initiale sur les terres agricoles étaient, entre autres, la protection des droits des agriculteurs en matière de propriété foncière et la réglementation de la location des terres. Toutefois, la Loi sur les terres agricoles a réduit la mobilité foncière et empêché une exploitation efficace du patrimoine, limitant la productivité et la dimension des exploitations. La Loi fondamentale pour l'agriculture a été mise en œuvre en 1961 en vue d'améliorer les revenus agricoles, en partie en augmentant la dimension des exploitations. La Loi sur les terres agricoles a été modifiée à plusieurs reprises au cours des dernières décennies dans le souci d'accroître la mobilité foncière ; en 1970, par exemple, le contrôle des loyers de fermes a été abandonné et la limitation en superficie des patrimoines fonciers a été supprimée. Même si on continue à accorder une grande importance à la propriété des terres par l'exploitant les modifications intervenues révèlent qu'on est conscient que la location de terres agricoles est une condition nécessaire pour accroître la mobilité foncière.

Le secteur agricole japonais bénéficie d'un traitement spécial dans le cadre de plusieurs politiques influant sur la mobilité foncière et les valeurs patrimoniales. Les politiques agricoles sont prédominantes à cet égard, parallèlement aux mesures fiscales et aux plans d'occupation des sols ; ceci étant, les mesures concernant la sécurité sociale et l'installation des agriculteurs offrent également un traitement spécial. Globalement, les politiques qui ont le plus d'influence incluent les mesures agricoles axées sur la propriété, la location et l'affectation des terres agricoles (comme la Loi sur les terres agricoles et les mesures concernant les zones à urbaniser) ainsi que les politiques fiscales. En 1975, par exemple, le Projet de développement concernant l'exploitation des terres agricoles a été mis en place pour permettre aux communes d'être intermédiaire dans la location de terres agricoles. A la suite de la mise en œuvre du Projet de développement concernant l'exploitation des terres agricoles, les opérations de location ont été plus importantes que les opérations d'achat et de vente ; toutefois, la part correspondant aux locations ne représentait en 1995 que 12 % de la superficie totale des terres agricoles. La Loi sur le renforcement du cadre de l'exploitation agricole adoptée en 1993 est toujours en vigueur et vise à encourager les grandes exploitations familiales privilégiant la location de terres agricoles. En ce qui concerne le traitement préférentiel sur le plan fiscal, l'estimation de l'impôt sur les actifs fixes, pour les terres agricoles situées en dehors de zones à urbaniser, repose sur des critères concernant les activités agricoles et pas sur le prix du transfert de propriété des terres, l'impôt sur les actifs fixes étant relativement faible. Les droits de succession sur les terres agricoles varient en fonction de l'affectation des terres agricoles dans les plans d'occupation des sols et ils sont considérés comme faibles sur les « véritables terres agricoles ». Dans les zones à urbaniser, le Dispositif favorisant la poursuite de l'exploitation à long terme a été institué pour permettre l'imposition de certaines terres comme terres agricoles et pas comme terrains pour l'habitat. Par ailleurs, les terres peuvent être transmises par voie successorale à une valeur estimée peu élevée en bénéficient d'importantes exonérations de droits de succession. Toutefois, dans les

années 90, la nécessité de créer des zones à usage résidentiel en transformant des terres agricoles à la périphérie des villes a conduit à la suppression du Dispositif favorisant la poursuite de l'exploitation à long terme dans les trois plus grandes métropoles japonaises.

Résumé de

L'examen des politiques qui affectent la mobilité foncière et les valeurs foncières en Corée

de
Hong Sang Kim

Partie 1 : Évaluation des politiques affectant la mobilité foncière et les valeurs foncières

Droit des successions

En application du Code civil coréen et plus particulièrement du droit des successions, que le propriétaire soit exploitant agricole ou non, les terres et les biens doivent être répartis à parts égales entre l'épouse survivante et les enfants. La législation ne prévoit pas de traitement spécial en faveur de l'agriculture concernant la transmission par voie successorale de terres agricoles et d'autres biens. Ces textes législatifs ne comportent à proprement parler aucune disposition ayant pour but d'aider à éviter la fragmentation des terres agricoles.

Le gouvernement cherche à encourager l'activité agricole à plein temps et les grandes exploitations, mais les exploitants agricoles ont actuellement en majorité plus de 60 ans et n'ont pas de successeur. Une enquête menée par la Société coréenne de l'agriculture et de la communauté rurale, un organisme public sans but lucratif, révèle que moins de 12 % des exploitants agricoles ont un successeur et on prévoit que la plupart des terres agricoles seront transmises par voie successorale à des non exploitants dans un avenir proche. La fragmentation des grandes exploitations dans le cadre successoral constitue une question de politique majeure sur le plan des réformes structurelles à mettre en œuvre dans l'agriculture et des projets visant à accroître la taille des exploitations.

Conformément à la Loi actuelle sur les terres agricoles, les non exploitants peuvent posséder moins d'1 ha de terre agricole si son acquisition est liée à une succession ou une migration après avoir exercé une activité agricole pendant plus de huit ans. La loi précédente sur les terres agricoles prescrivait la vente dans un délai d'un an de toutes les terres agricoles au-delà d'un 1 ha transmises à des non exploitants. Depuis octobre 2005, la Loi sur les terres agricoles prévoit toutefois que les terres agricoles au-delà de 1 ha peuvent continuer à être détenues par un non exploitant s'il les loue en bloc pendant plus de cinq ans à la Société coréenne de l'agriculture et de la communauté rurale. Cette dernière loue ensuite ces terres à des agriculteurs à plein temps. Il est important que les terres agricoles transmises par voie successorale à des non exploitants soient louées à des

agriculteurs à plein temps mais cette modification encouragera les non exploitants à acheter des terres agricoles.

Achat et vente de terres

Le bail traditionnel entre le propriétaire foncier et le fermier a été supprimé en vertu du principe énoncé dans la Loi sur la réforme agraire de 1949 et la première constitution de la République de Corée de 1948 selon lequel les terres appartiennent aux paysans qui les cultivent. En 1950, le gouvernement a attribué aux fermiers les terres qui appartenaient aux propriétaires fonciers et institué un régime de propriété foncière reposant sur la propriété de l'exploitant. Conformément à la première Loi sur les terres agricoles adoptée en 1994, une personne ne peut être propriétaire de terres agricoles que si elle les exploite à ses propres fins et c'est uniquement dans des cas spéciaux que des terres agricoles peuvent être louées. L'objectif du gouvernement est de promouvoir des conditions favorables pour les exploitations agricoles familiales.

La Loi sur les terres agricoles a joué un rôle primordial en matière de propriété foncière et de leasing et donc de mobilité foncière et de valeur patrimoniale. En vertu de la Loi initiale sur les terres agricoles, les terres agricoles ne pouvaient pas être subdivisées en parcelles de moins de 1 000 m^2 pour éviter la fragmentation des terres agricoles et l'agrégation de terres agricoles ne pouvait pas dépasser 3 ha en dehors d'une région agricole à développer et 10 ha dans une région agricole à développer afin d'éviter une concentration excessive des terres agricoles. Les propriétaires doivent avoir leur domicile dans un rayon de 20 km de leurs terres agricoles dans le but de promouvoir une agriculture efficace et de consolider la structure sociale des communautés rurales et pour éviter en même temps que de riches citadins ne possèdent des terres agricoles à des fins spéculatives.

Le gouvernement coréen cherche à assouplir les nombreuses mesures qui limitent la vente et le leasing de terres agricoles pour faire face aux réalités d'un environnement marqué par les changements socio-économiques. La Loi sur la location de terres agricoles de 1986 a été mise en œuvre en 1990 pour autoriser la location dans les conditions prévues par la loi ainsi que la possession de moins d'1 ha de terre agricole par des non exploitants à condition que la terre ait été acquise dans le cadre d'une succession ou d'une migration après avoir exercé une activité agricole pendant plus de 8 ans. Les principales dispositions de la Loi sur la location de terres agricoles ont été regroupées avec celles de la Loi sur les terres agricoles en 1994. Comme il est indiqué au point (1) en 2005 si un non exploitant achète plus d'1 ha il n'est plus obligé de vendre ces terres dans un délai d'un an ; en revanche, s'il choisit de détenir des terres agricoles pendant plus d'un an il doit les louer pendant plus de cinq ans à la Société coréenne de l'agriculture et de la communauté rurale qui loue elle-même ces terres à des exploitants à plein temps.

En 1990, La Loi cadre sur l'agriculture et la communauté rurale a été révisée pour permettre à une société agricole d'être propriétaire de terres agricoles à condition que l'investissement réalisé par des agriculteurs représente au moins la moitié de l'investissement total, que le représentant de la société soit un agriculteur et que plus de la moitié des membres du conseil d'administration soient des agriculteurs. En 2003, la Loi sur les terres agricoles a été à nouveau révisée pour permettre à des non exploitants d'être propriétaires de 1 000 m^2 au plus et d'avoir une activité agricole pendant les week-ends ou pour un usage récréatif.

En 1993, la taille limite des exploitations était passée de 2 ha à 10 ha dans les régions agricoles à développer ; toutefois en obtenant l'autorisation du responsable national, les agriculteurs pouvaient être propriétaires de 20 ha dans une région agricole à développer. Les municipalités et les provinces précisent conformément à la Loi sur les terres agricoles quelles sont les régions agricoles à développer ; dans ces régions la conversion de terres agricoles à des usages non agricoles est interdite. En 1999, la taille limite des exploitations en dehors de ces régions était passée de 3 ha à 5 ha. En 2002, cette limitation a été supprimée à l'intérieur et à l'extérieur des régions agricoles à développer et les agriculteurs peuvent désormais être propriétaires de leurs propres terres agricoles sans aucune limitation de superficie.

Un grand nombre de lois concerne l'utilisation des terres agricoles, notamment la Loi sur les terres agricoles, les Fondamentaux de la Loi sur l'aménagement du territoire et la Loi sur les plans d'occupation des sols. Les Fondamentaux de la Loi sur l'aménagement du territoire portent sur la planification du développement sur l'ensemble du territoire national tandis que la Loi sur les plans d'occupation des sols concerne l'affectation des terres au niveau communal. Ces deux textes de loi sont les principaux instruments visant à préserver les terres agricoles en Corée et la Loi sur les terres agricoles indique les procédures à suivre concernant la conversion de terres agricoles. Pour changer l'usage des terres dans les zones agricoles à développer il est nécessaire d'obtenir une autorisation du ministre de l'Agriculture et des Forêts. Ce n'est possible que dans des cas spéciaux. Les agriculteurs obtiennent un avis favorable, par exemple, dans le cas d'installations de traitement de produits agricoles ou de la création de villages agricoles ou de la construction de leur maison.

De manière générale, on distingue quatre catégories de superficies à usage agricole : le domaine communal, les exploitations, les zones agricoles et forestières et les zones de protection de la nature et de l'environnement. Une part importante des terres dans les régions agricoles à développer entre dans la catégorie des zones agricoles et forestières ; mais environ 50 % entre dans la catégorie des exploitations comme terres semi-agricoles ou forestières. Les maisons individuelles sont autorisées dans toutes zones mais les logements collectifs ne sont pas tolérés dans les zones agricoles et forestières. La plupart des usages sont autorisés dans la zone d'exploitation et, par conséquent, les propriétaires fonciers préfèrent que leurs terres entrent dans cette catégorie puisque la valeur de leurs terres agricoles est alors plus élevée.

Le gouvernement a commencé à réorganiser le système d'exploitation et d'affectation des terres en 2003 (qui sera achevée en 2007), pour encourager une gestion plus efficace et durable de l'affectation des terres. La division de la zone d'exploitation en trois sous-zones, planification, production et préservation est un élément important de la réorganisation. Au niveau de la planification dans les zones d'exploitation, les terres peuvent être converties plus facilement à d'autres usages que dans les deux autres sous-zones. Les zones d'exploitation au niveau de la production sont gérées comme des zones agricoles ou forestières alors que les zones d'exploitation au niveau de la protection de l'environnement sont gérées comme des zones naturelles et de préservation de l'environnement. La plupart des municipalités espèrent développer les zones d'exploitation au niveau de la planification qui permet plus facilement un aménagement à des fins non agricoles. On s'attend à ce que les prix varient entre les trois sous-zones. La conversion de zones à usage agricole a une influence importante sur les valeurs patrimoniales et la mobilité foncière. La valeur des terres augmente si des terres agricoles sont converties en terrains utilisables à des fins autres qu'agricoles.

La réglementation de l'affectation des terres agricoles influe sur les prix des terres agricoles ce qui, par ailleurs, a une influence sur la mobilité foncière. Des études ont montré que les prix des terres agricoles ne suivent pas de près les variations des prix des produits agricoles. Ceci étant, d'autres facteurs jouent effectivement un rôle majeur dans la détermination des prix des terres agricoles comme par exemple la rentabilité des activités agricoles et les demandes non agricoles de terres agricoles. La demande non agricole est plus forte à l'extérieur qu'à l'intérieur d'une zone agricole à développer ce qui fait grimper les prix des terres agricoles à l'extérieur de la zone agricole à développer. L'écart de prix des terres agricoles entre la zone agricole à développer et les autres zones est considérable pour les terres pouvant être facilement converties en sites non agricoles.

Les responsabilités de la Société coréenne pour l'agriculture et la communauté rurale, le nouveau système bancaire coréen pour le foncier, sont considérables et ont une influence notable sur le marché foncier rural. La Société coréenne pour l'agriculture et la communauté rurale réalise de nombreux projets et peut intervenir sur les marchés fonciers ruraux au niveau de l'acquisition, la détention temporaire, la revente ou la location de terres agricoles. Elle peut fournir une aide financière aux agriculteurs qui souhaitent devenir propriétaires de terres agricoles ou en louer auprès d'elle, entre autres. Ses interventions augmentent la capacité des personnes de transférer la propriété de terres agricoles dans le cadre du leasing ou d'acquisitions ce qui accroît la mobilité des terres agricoles et leur valeur.

Un projet essentiel de la Société coréenne pour l'agriculture et la communauté rurale est le projet d'agrandissement de la taille des exploitations en vue d'améliorer la productivité et le revenu dans les zones rurales en développant la dimension des exploitations et la collectivisation des terres agricoles. Dans le cadre de ce projet, les agriculteurs obtiennent des aides financières sous la forme de faibles taux d'intérêt pour la location ou l'acquisition de terres agricoles, les jeunes producteurs de riz à plein temps étant une cible privilégiée. Entre 1995 et 2004, la Société coréenne pour l'agriculture et de la communauté rurale a sélectionné 84 831 producteurs de riz (90 % des moins de 60 ans) et accordé 3 022 milliards KRW d'aides à ces agriculteurs. Durant cette période, l'exploitation moyenne dans ce secteur est passée de 2.22 ha à 4.3 ha et le revenu moyen est passé à 12 millions KRW environ par exploitation, grâce en partie aux économies de coûts liées à l'augmentation de taille des exploitations. L'efficacité de la gestion agricole dans le cadre de la collectivisation des terres agricoles a également augmenté ; 85 % des exploitations aidées étaient adjacentes (dans un rayon de 500 m) à des terres agricoles existantes.

On s'attend à ce que la Société coréenne de l'agriculture et de la communauté rurale privilégie les programmes à long terme de location ou de leasing de terres agricoles au détriment des programmes fournissant aux agriculteurs des aides financières pour l'acquisition de terres agricoles. En raison du prix élevé des terres, les exploitants ont cherché à agrandir la dimension de leur exploitation en recourant au leasing au lieu d'acheter des terres. Comme le prix de marché des terres est plus élevé que leur productivité on constate une tendance à détenir des terres pour en préserver la valeur.

En 2006, un nouveau programme a été mis en place qui permet à la Société coréenne de l'agriculture et de la communauté rurale d'acheter des terres agricoles à des agriculteurs qui sont fortement endettés. Si ces exploitants en ont la capacité la Société coréenne de l'agriculture et de la communauté rurale leur loue ensuite ces mêmes terres. Ce programme vise à stabiliser le marché foncier agricole et à accroître la demande de terres agricoles parmi les agriculteurs.

La plupart des politiques d'aide à l'agriculture comme par exemple les paiements directs pour le maintien des revenus augmentent les revenus des producteurs. Une analyse approfondie montre que les paiements directs font également grimper les loyers et les prix de marché des terres agricoles. Ils réduisent par ailleurs la mobilité des terres agricoles. Des prévisions indiquent que le loyer des terres agricoles diminuerait d'environ 36 % entre 2004 et 2014 si le gouvernement coréen n'effectuait pas de paiements directs. La Société coréenne de l'agriculture et de la communauté rurale a des difficultés à gérer son projet d'agrandissement de la taille des exploitations en raison de l'effet négatif des paiements directs sur la mobilité foncière (rizières). Alors que les paiements directs peuvent être capitalisés dans le prix des terres agricoles il est difficile de séparer cet effet de l'incidence d'autres facteurs qui influent sur les prix des terres agricoles, tels que la facilité de pouvoir convertir des terres agricoles à d'autres usages ou la distance qui sépare les terres agricoles des zones urbaines.

Fiscalité : foncier, successions, revenu et plus-values

Les agriculteurs bénéficient de certains allègements fiscaux, parmi lesquels un traitement préférentiel concernant plusieurs impôts sur le foncier (acquisition, enregistrement et valeur), les droits de succession et l'impôt sur le revenu. Le traitement préférentiel le plus important concerne l'impôt sur la valeur des terres, les droits de mutation et les droits de succession dont le taux est normalement très élevé. Ces allègements sont destinés à protéger l'exploitation familiale et à accélérer les réformes structurelles. Les exploitants agricoles bénéficient d'un abattement de 50 % pour l'impôt sur l'achat de terres (cet impôt est normalement de 2 % de l'assiette) et d'un abattement de 50 % pour la taxe d'enregistrement des terres (cet impôt est normalement de 1 % de l'assiette). La détermination de la valeur des terres agricoles bénéficie également d'un régime préférentiel, l'assiette représentant 40 à 70 % environ de la valeur de marché normale. Les agriculteurs sont exonérés de la taxe sur la valeur des terres. Les agriculteurs bénéficient également d'un abattement pour l'impôt sur le revenu.

Pour ce qui est des transferts de propriété de terres agricoles, les agriculteurs bénéficient d'allègements et d'exonérations d'impôt destinés à préserver le principe des terres appartenant à celui qui les cultive et à les dédommager des pertes implicites subies en raison des contraintes qui leur sont imposées par la conversion de terres agricoles à d'autres usages. Dans le cas d'une succession, les terres transmises à un agriculteur bénéficient jusqu'à une limite 30 000 m^2 d'une exonération des droits de succession et au-delà on applique un régime préférentiel à la détermination de la valeur des terres agricoles. Dans d'autres circonstances, si les terres ont été exploitées pendant plus de cinq ans, les agriculteurs bénéficient d'une exonération fiscale en cas de transfert de la propriété des terres à la Société coréenne de l'agriculture et de la communauté rurale en vue d'un usage dans le cadre du programme foncier public (comme le projet de développement concernant l'exploitation des terres agricoles visant à accélérer les réformes structurelles).

Sécurité sociale : pensions de retraite

Le système de sécurité sociale en Corée offre une couverture très limitée aux agriculteurs. Les agriculteurs peuvent bénéficier depuis 1998 du Plan national des pensions ; toutefois, ce plan n'accorde que de très petites pensions de retraite aux agriculteurs âgés. Récemment, le gouvernement a commencé à mettre en œuvre des politiques qui renforcent la sécurité sociale dans les zones rurales. Les primes d'assurance

maladie, par exemple, ont été réduites pour les agriculteurs et le gouvernement a augmenté l'aide destinée aux paiements de pensions.

Le gouvernement prévoit de mettre en œuvre des mesures visant à renforcer le filet de sécurité sociale dans les zones rurales. Par exemple, il diminue les primes d'assurance maladie pour les agriculteurs et augmente l'aide gouvernementale pour les paiements de pensions.

Mesures spécifiques concernant l'installation et la retraite des agriculteurs

L'évolution actuelle privilégie l'affectation des terres agricoles aux agriculteurs spécialisés et on s'attend à ce que les conditions de marché deviennent plus favorables pour les grandes exploitations agricoles spécialisées. Les petites exploitations inefficaces avec des agriculteurs plus âgés seront remplacées par des exploitations spécialisées.

En liaison avec la libéralisation du marché, le gouvernement s'efforce d'encourager les agriculteurs professionnels. La Société coréenne de l'agriculture et de la communauté rurale soutient les petits agriculteurs âgés en vendant en leur nom leurs terres agricoles dans le souci de stabiliser le marché foncier agricole. Le changement de politique autorisant le leasing de terres agricoles devrait faciliter le départ en retraite des agriculteurs.

Dans le cadre du système de paiements directs, les agriculteurs qui partent en retraite en 1997 peuvent obtenir une aide s'ils donnent en leasing leurs terres agricoles à des agriculteurs à plein temps pendant une durée de cinq ans au moins. Ce paiement direct en faveur du transfert d'exploitation des fermes a augmenté depuis. En 2003, une nouvelle mesure a été adoptée par laquelle un agriculteur en retraite a droit à un paiement mensuel de 241 000 KRW pendant huit ans au plus par hectare de terre agricole transmise.

Eco conditionnalité

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi visant à encourager l'agriculture durable en 1998, plusieurs mesures ont été adoptées pour réduire l'utilisation d'engrais et de pesticides. Un dispositif de paiements directs pour l'agriculture respectueuse de l'environnement a également été mis en œuvre. En 2003, ce dispositif a été révisé pour différencier le système entre les produits à teneur réduite en substances chimiques, les produits dépourvus de substances chimiques et les produits biologiques. En 2004, un nouveau paiement direct a été introduit pour les pratiques respectueuses de l'environnement dans le domaine de l'élevage.

Partie 2 : évaluation de l'incidence des politiques affectant la mobilité foncière et les valeurs foncières

Les politiques qui influent sur la mobilité foncière et les valeurs patrimoniales en Corée ont évolué au cours de la période d'après-guerre, tout d'abord avec la suppression des baux entre propriétaires fonciers et fermiers et l'adoption du principe des terres appartenant aux paysans qui les cultivent. La Loi sur la réforme agraire de 1949 et la Loi sur les terres agricoles de 1994 qui lui a succédé ont sans doute eu l'influence la plus importante. La loi initiale sur les terres agricoles indiquait que les terres agricoles ne pouvaient appartenir qu'à ceux qui les utilisent à des fins agricoles propres et qu'elles ne pouvaient être louées que dans des cas spéciaux. Au fil des ans, la Corée a mis en œuvre

différentes modifications de la politique mise en œuvre. Ces changements ont inclus l'adoption de la Loi sur la location des terres agricoles de 1986 (regroupée avec la Loi sur les terres agricoles) visant à autoriser la location dans les conditions prévues par la loi et l'octroi aux non exploitants du droit de posséder moins d'1 ha de terre agricole si celle-ci est acquise dans le cadre d'une succession ou d'une migration. Récemment, en 2002, la limitation de la taille des fermes (10 ha) dans le cadre de la Loi sur les terres agricoles a été supprimée.

Le secteur agricole coréen bénéficie d'un traitement spécial dans le cadre de plusieurs mesures qui ont une influence sur la mobilité foncière et les valeurs patrimoniales. Les politiques liées à la sécurité sociale et aux pensions de retraite pour les agriculteurs constituent une exception notable, toutefois des changements manifestes sont intervenus dans ce domaine. Par exemple, même si la Loi sur les terres agricoles a été modifiée et que les non exploitants se sont vu conférer certains droits la législation continue de promouvoir l'exploitation familiale à temps plein, certes de plus grande dimension et plus productive. L'assouplissement des politiques liées à la propriété et la location devrait se poursuivre ce qui renforcera la mobilité des terres agricoles.

Néanmoins, on redoute beaucoup la spéculation des non exploitants sur les terres et le gouvernement prépare des mesures visant à répondre à ces problèmes tels que des hausses d'impôt. Dans le souci d'encourager l'augmentation de la taille des exploitations et de stabiliser les marchés fonciers ruraux, la Société coréenne de l'agriculture et de la communauté rurale qui administre le système bancaire finançant les terres agricoles fournit aux agriculteurs une aide financière pour la location et l'achat de terres agricoles ainsi que pour l'allègement de dettes. La Loi sur les terres agricoles ainsi que la législation nationale liée à l'affectation des terres et les plans d'occupation des sols sont des instruments essentiels pour préserver les terres agricoles. L'agriculture bénéficie également d'un traitement préférentiel à travers des allégements fiscaux ; il convient de noter tout particulièrement les allègements liés à l'impôt sur la valeur des terres, les droits de mutations et les droits de successions dont le taux est normalement très élevé.

Résumé de

L'examen des politiques qui affectent la mobilité foncière et les valeurs foncières au Mexique

Partie 1 : Évaluation des politiques affectant la mobilité foncière et les valeurs foncières

Droit des successions

Le processus de succession pour la propriété sociale diffère de celui applicable à la propriété privée. Selon la Constitution mexicaine, les exploitants de terres en propriété sociale peuvent transmettre leurs droits agraires au successeur de leur choix. Toutefois, les successeurs doivent respecter les restrictions prévues par la Constitution et la Loi agraire du Mexique. Par exemple, un héritier doit devenir lui-même membre exploitant et ne peut pas hériter de droits sur une parcelle de terre qui dépasse 5 % de la superficie totale d'un *ejido.* Il ne peut y avoir qu'un successeur par parcelle, car les parcelles ne sont pas divisibles. Si un membre omet d'enregistrer une liste de successeurs, son épouse est prioritaire dans l'ordre de succession. Si l'épouse n'est pas éligible, la terre est transférée aux enfants. En cas de désaccord parmi les enfants, l'*asamblea* doit vendre les terres et distribuer le revenu entre les héritiers. Lorsqu'il n'y a pas de successeur identifiable, l'*asamblea* vend les terres et décide de l'usage du produit de cette vente.

Achat et vente de terres

La réforme agraire au Mexique a commencé avec la Loi agraire de 1917, lorsque le gouvernement décida de redistribuer les terres des grands propriétaires fonciers aux paysans sans terres. Les terres expropriées sont devenues propriété sociale, et les terres distribuées aux paysans sont appelées *ejidos.* Aujourd'hui, les *ejidos* représentent environ 83 % de la propriété sociale. Les terres en propriété sociale couvrent 53 % du territoire mexicain, celles en propriété privée 37 % et les terres et voies d'eau fédérales les 10 % restants. Les 17 % restants des terres en propriété sociale sont des *comunidades agrarias,* des terres restituées aux communautés autochtones. Les activités économiques des *ejidos* et des *comunidades agrarias* sont très diversifiées, et 93 % des unités agraires pratiquent l'agriculture et 74 % l'élevage. Certaines sont également engagées dans la sylviculture (10 %) et dans des activités non agricoles (22 %). La propriété sociale est régie par un régime juridique complexe ; bien que les restrictions diminuent, la mobilité des terres reste sévèrement contrôlée ; le marché privé est comparable à celui d'autres pays confrontés à des contraintes d'accès au crédit, et les propriétaires fonciers soumis à ce régime prennent des décisions visant à optimiser l'utilité.

Les *ejidos* et les *comunidades agrarias* appartiennent à la catégorie générale des terres agraires, et selon la première Loi agraire, leurs occupants ont le droit d'utiliser les terres, mais n'en ont pas la pleine propriété. Les *ejidos* incluent également les terres à usage collectif. Au sein des *comunidades agrarias*, le morcellement des terres est interdit et les terres doivent être exploitées en commun par les membres. Au total, 33 % des terres en propriété sociale sont actuellement morcelées, 65 % sont consacrées à un usage collectif et le reste est occupé par des logements, des entrepôts et autres. La superficie moyenne des terres – y compris celles morcelées, en usage collectif et affectées à une autre utilisation – dont disposent les membres de l'*ejido* est de 21.7 hectares. Compte tenu de la taille relativement petite des domaines au sein des e*jidos* et des *comunidades agrarias*, les unités agraires ont tout intérêt à être organisées et coordonnées pour rester productives et avoir accès aux marchés. Bien que certains e*jidos* et *comunidades agrarias* fonctionnent comme des coopératives et ont développé des activités agro-industrielles, le niveau général de coordination reste faible. Seulement 53 % des unités agraires possèdent des entrepôts ou des granges. Le niveau technologique reste également bas, puisque 7 % seulement possèdent un tracteur et 2 % des engins spécialisés.

Les unités agraires sont gérées par une assemblée appelée *asamblea*. Une *asamblea* peut, entre autres attributions, prendre des décisions concernant le partage des recettes, définir les zones consacrées à une utilisation commune des terres, à un usage urbain, aux écoles, etc., ainsi que les modalités d'utilisation des terres collectives. La participation au processus de prise de décision peut être faible parmi les membres. Par conséquent, les groupes sociaux au sein des unités agraires peuvent être systématiquement exclus de l'accès aux terres ou à d'autres ressources collectives.

Pendant la plus grande partie du XXe siècle, les membres des e*jidos* et des *comunidades agrarias* se sont heurtés à de nombreuses restrictions concernant la propriété foncière. Ils ne pouvaient pas posséder, vendre, louer et donner en métayage leurs parcelles. Ils ne pouvaient pas non plus embaucher de la main-d'œuvre. Toutefois, des réformes ont été mises en œuvre au début des années 90. En 1992, la Loi agraire et le 27e article de la Constitution – qui contiennent tous deux des dispositions relatives à la propriété foncière – ont été modifiés. La première grande réforme mit fin à la création de nouveaux e*jidos* et *comunidades agrarias* par une redistribution des terres opérée par le gouvernement. Aujourd'hui, des e*jidos* et des *comunidades agrarias* ne peuvent être créés que par des propriétaires fonciers qui adoptent volontairement les règles agraires.

Le deuxième grand changement a été d'autoriser les e*jidos* et les *comunidades agrarias* à transférer leurs terres en régime de propriété privée. Pour faciliter ce processus, le gouvernement a établi le Registre agraire national et le programme PROCEDE de certification et de titularisation de la propriété sociale. En 2006, 82 % des terres en propriété sociale étaient certifiées et titularisées. S'agissant des communautés agraires sans parcelles individuelles, le périmètre est certifié mais la communauté est toujours considérée comme relevant d'un usage collectif. Dans le cadre du programme PROCEDE, les *ejidos* et les *comunidades agrarias* peuvent désigner des zones en vue d'une utilisation urbaine (considérées comme des terres privées) et y construire des logements, des écoles, des églises, etc. Malgré la libéralisation poussée du secteur agricole, très peu de terres sont effectivement passées sous un régime de propriété privée. Entre 1992 et 2005, l'équivalent de seulement 3.9 % de la propriété sociale a été convertie en propriété privée.

Les politiques importantes actuellement menées concernant les transactions foncières dans le régime de propriété sociale sont notamment les suivantes : (1) Les membres des

communautés peuvent acheter des terres collectives à d'autres membres, mais seules les parcelles individuelles peuvent faire l'objet de transactions. Dans le cas de terres à usage collectif, l'*asamblea* doit autoriser la division des terres en parcelles. (2) Les accords de location et de métayage sont désormais autorisés dans les *ejidos.* Ces accords peuvent être conclus avec des personnes extérieures. (3) Les membres d'*ejidos* peuvent transférer la gestion des terres à usage collectif à des entreprises privées dont ils sont partenaires ; ces entreprises peuvent avoir des partenaires non membres des communautés agraires. (4) Lorsqu'un membre d'un *ejido* décide de vendre sa parcelle à d'autres membres, les membres de sa famille disposent d'un droit de préemption et d'un mois pour acheter les terres. (5) Lorsqu'un membre d'un *ejido* décide de vendre sa parcelle privée à une personne extérieure, tous les autres membres jouissent d'un droit de préemption et disposent d'un mois pour acheter les terres. (6) Les membres ne peuvent pas posséder plus de 5 % de la superficie totale de l'*ejido*, afin d'empêcher la constitution de concentrations importantes de terres contrôlées par une minorité. (7) Les parcelles certifiées ne sont pas divisibles ; un membre doit vendre sa parcelle en totalité afin d'éviter la fragmentation de la propriété collective. (8) Les terres en propriété sociale ne peuvent pas être affectées en garantie d'un prêt. Les membres peuvent donner en gage leurs droits d'utilisation à titre de garantie envers une institution financière pendant une période de temps limitée ; toutefois, la propriété effective ne peut pas être donnée en garantie. Si le créancier doit saisir la terre, il peut l'utiliser temporairement, mais pas la revendre.

Même si les membres des communautés disposent aujourd'hui de droits de la propriété élargis, les restrictions existantes sur les transactions de terres en propriété sociale ont un effet modérateur sur leurs prix. Une des principales difficultés concerne le manque d'accès au crédit, car les terres sociales ne peuvent pas servir de garantie d'un prêt et les banques commerciales sont réticentes à octroyer des prêts. En raison des risques et de la complexité que représente l'acquisition de terres en propriété sociale – soit de manière formelle par le biais d'une *asamblea*, soit de façon informelle par un accord verbal passé avec un membre –, l'acheteur non membre possède un pouvoir de négociation dont il use pour faire baisser le prix d'achat. Cette situation peut être exacerbée lorsque les membres sont confrontés à une urgence médicale ou autre qui les contraint de vendre à bas prix.

L'étude réalisée en 2001 par la Banque mondiale sur la politique foncière du Mexique et sur la réforme des *ejidos* constate, entre autres choses, que les changements juridiques et institutionnels engagés avec la Loi agraire de 1992 et le programme PROCEDE ont amélioré les droits fonciers grâce à la reconnaissance formelle des droits d'occupation de plus d'un million de ménages, et que le fonctionnement des marchés fonciers s'est considérablement amélioré, notamment des marchés locatifs. En revanche, l'offre de crédit n'a pas progressé et la constitution de coentreprises avec des sociétés privées reste rare. Cette étude met également en évidence des facteurs qui dissuadent les membres de recourir au programme PROCEDE et de faire passer leurs terres sous régime privé : (1) l'interdiction permanente du fractionnement des terres lors d'un héritage ; (2) le manque d'incitations, au niveau local, pour mettre à jour le Registre et (3) la crainte que les informations du programme PROCEDE soient utilisées à des fins fiscales, même si les terres *ejido* sont actuellement exonérées d'impôts. L'étude préconise l'adoption de modèles d'organisation efficaces, tels que la constitution de coentreprises, et le lancement d'un projet pilote sur l'accélération du programme PROCEDE et de la conversion au régime privé dans les zones périurbaines ayant une valeur foncière élevée.

Fiscalité : foncier, successions, revenu et plus-values

Comparée à la propriété privée, la propriété sociale est exemptée de différentes taxes, dont la taxe foncière et les droits de succession. Par exemple, la plupart des municipalités lèvent des taxes foncières, mais les terres des *ejidos* et des *comunidades agrarias* en sont exonérées. Les taxes sur la propriété privée sont calculées à différents taux de valeur foncière en fonction de l'utilisation des terres, par exemple : 0.218 % pour les parcelles agricoles cultivées avec irrigation par gravité ; 0.305 % pour les parcelles agricoles cultivées avec irrigation par pompage ; 0.171 % pour les parcelles affectées au pâturage ; 0.339 % pour les parcelles dédiées à l'aquaculture ; 0.126 % pour le logement réservé aux ménages à faible revenu ; 0.169 % pour le logement réservé aux ménages à moyen revenu ; 0.222 % pour le logement haut de gamme ; 0.550 % pour les parcelles construites ; et 0.825 % pour les parcelles périurbaines non construites. C'est pourquoi les parcelles agricoles peuvent payer une taxe foncière plus élevée que les parcelles urbaines de même valeur. Les terres urbaines peuvent avoir un prix unitaire plus élevé que certaines terres agricoles, telles que les petites exploitations et les prairies consacrées d'élevage. Toutefois, les grandes surfaces agricoles irriguées peuvent être pénalisées par rapport aux terrains urbains à cet égard. Il est à l'évidence désavantageux de posséder des terres périurbaines non construites ; les propriétaires de ces parcelles ne souhaiteront pas laisser ces terres non exploitées et seront encouragés à les affecter à la construction de logements ou à l'exploitation agricole.

S'agissant de la propriété privée, le transfert de propriété au Mexique s'accompagne de coûts de transaction élevés, ce qui pénalise la mobilité. On estime que les coûts de transaction associés à l'acquisition et à l'enregistrement de terres et de bâtiments représentent 5.3 % de la valeur foncière au Mexique, contre 4.8 % en moyenne en Amérique latine et 0.5 % aux États-Unis. Au Mexique, 82 % des coûts de transaction sont liés aux taxes sur les achats immobiliers, et le reste est représenté par les frais notariés, les coûts de certification et d'enregistrement. Toutefois, la première vente d'anciennes terres *ejido* (après leur transformation de propriété sociale en propriété privée) échappe à la taxe sur les ventes. Outre la taxe sur les transferts, le vendeur doit acquitter une taxe sur le revenu généré par la vente. Les droits de mutation sur les biens reçus en héritage sont les mêmes pour les terres agricoles et non agricoles.

Les personnes physiques et morales impliquées dans la production rurale, comme dans l'agriculture, la sylviculture et la pêche, bénéficient de certains avantages fiscaux rattachés au revenu, à la valeur ajoutée, aux actifs, etc. Par exemple : (1) Une entreprise est exonérée de l'impôt sur les bénéfices si ses bénéfices annuels sont inférieurs à 20 fois le salaire minimum annuel par associé (plafonnés à 200 fois le salaire minimum pour la ville de Mexico) ; (2) Les activités de production rurale sont exemptées de la taxe sur la valeur ajoutée ; (3) S'agissant de l'impôt sur les actifs, les actifs peuvent être évalués à leur valeur *cadastrale* qui est généralement plus faible que la valeur du marché ; enfin (4) Jusqu'à 20 % des bénéfices peuvent être radiés en tant que « dépenses accessoires, main-d'œuvre temporaire et alimentation des bovins ».

Sécurité sociale : pensions de retraite

Le Mexique dispose d'un régime de sécurité social complet, qui comprend l'IMSS pour les travailleurs du secteur privé et l'ISSSTE pour les fonctionnaires. Toutefois, les membres des *ejidos* et *comunidades agrarias* sont des travailleurs non salariés qui sont généralement privés de protection sociale, notamment pour la retraite et l'assurance maladie. Le programme *Fonds agraire et Jeunes entrepreneurs ruraux*, présenté à la

section 5, offre des prestations d'assurance retraite, santé et vie aux membres âgés de ces communautés.

Mesures spécifiques en faveur de l'installation et du départ des exploitants

La population des *ejidos* et des *comunidades agrarias* vieillit ; aujourd'hui, l'âge moyen des exploitants agricoles est de 55 ans et plus d'un tiers d'entre eux a plus de 65 ans. Les jeunes ne trouvent pas de débouché économique intéressant en zone rurale et migrent vers les grandes villes et aux États-Unis. Les exploitants agricoles âgés ont donc du mal à trouver de jeunes ouvriers à embaucher. En outre, les membres plus jeunes des *ejidos* et des *comunidades agrarias* n'ont généralement pas les ressources suffisantes pour acquérir des terres, et l'héritage représente donc pour eux l'un des seuls moyens de devenir propriétaires. Cette situation entraîne un faible niveau d'investissement et d'innovation dans les terres en propriété sociale.

En 2003, le gouvernement fédéral a réagi en lançant un programme par le biais du Secrétariat aux réformes agraires, visant à favoriser l'entrée de jeunes exploitants et à mettre en place un système de départ en retraite pour les exploitants plus âgés. Le programme *Fonds agraire et Jeunes entrepreneurs ruraux* est un projet pilote déployé dans un premier temps dans dix États du Mexique, puis étendu en 2006 au reste du pays. Les exploitants agricoles de moins de 40 ans sont recrutés pour gérer des projets novateurs dans les parcelles collectives, et reçoivent une formation sur les techniques de production et en gestion financière. Ceux qui accomplissent le programme avec succès peuvent prétendre à des prêts subventionnés pour acheter ou louer des parcelles collectives dans leur *ejido* ou *comunidad agraria*, sous réserve des restrictions visées par la Loi agraire. Les membres âgés de plus de 65 ans qui vendent leurs terres par le biais du programme ont accès à un fonds de pension subventionné, ainsi qu'à une assurance maladie et vie. Il est donc intéressant, pour les propriétaires agricoles âgés, d'anticiper la transmission de leurs terres à des membres plus jeunes de l'*ejido*.

Éco-conditionnalité/restrictions environnementales

Le Mexique a adopté des règlements et des restrictions concernant la protection de l'environnement, qui incluent les dispositions suivantes :

(1) Les propriétaires fonciers qui souhaitent exercer des activités économiques susceptibles d'avoir des répercussions sur l'environnement ou de modifier l'utilisation des terres doivent obtenir l'autorisation de la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Une analyse d'impact doit présenter en détail les mesures requises pour minimiser les effets néfastes pour l'environnement. (2) Sur les superficies boisées, la végétation autochtone ne peut pas être remplacée par des espèces commercialement exploitables à moins qu'il ne soit démontré qu'une telle modification n'aura pas d'effet négatif sur la biodiversité ou que la végétation autochtone ne présente guère de valeur commerciale ou liée à la biodiversité. (3) Les propriétaires de terrains forestiers doivent obtenir l'agrément de la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales pour réaffecter les terres boisées à une autre utilisation. Cette autorisation n'est accordée que si le propriétaire peut prouver que la réaffectation ne mettra pas en danger la biodiversité ou ne provoquera pas d'érosion des sols, que la qualité et la quantité des eaux disponibles ne seront pas affectées et que l'utilisation envisagée est plus productive sur le long terme. (4) La Secretaria de Medio Ambiente peut refuser son agrément à des activités susceptibles de menacer une espèce en disparition ou d'affecter une espèce menacée.

Les politiques en matière de conversion de la propriété sociale et de protection de l'environnement incluent : (1) Les terres ejidales qui ont été déclarées « zone naturelle protégée » ne peuvent pas être urbanisées. (2) Les terres ejidales qui contiennent des forêts ou des jungles tropicales ne peuvent pas être attribuées à des exploitants individuels et ne peuvent donc pas être converties en propriétés privées. Si un exploitant agricole transforme ses terres en propriété privée, les forêts ou jungles tropicales qui s'y trouvent doivent être restituées au gouvernement fédéral.

Partie 2 : Évaluation de l'incidence des politiques affectant la mobilité foncière et les valeurs foncières

Au Mexique, les politiques qui affectent la mobilité foncière et les valeurs patrimoniales ont été mises en place au début du XXe siècle, surtout avec l'introduction de la Loi agraire de 1917 et la redistribution des terres entre les grands propriétaires fonciers et les paysans sans terres. Les terres expropriées sont devenues propriété sociale, dont 83 % sont des terres *ejidos* – terres distribuées aux paysans – et 17 % des *comunidades agrarias* – terres restituées aux communautés autochtones. Les terres en propriété sociale couvrent 53 % du territoire mexicain, les terres en propriété privée 37 % et les terres fédérales 10 %. Les terres en propriété sociale sont classées comme terres agraires et, en vertu de la Loi agraire initiale, leurs occupants peuvent les exploiter mais pas les posséder, les vendre, les louer ou les confier en métayage, et ne sont pas non plus autorisés à embaucher de la main-d'œuvre. Les réformes induites par la Loi agraire de 1992 ont entraîné d'importants changements pour les exploitants, avec notamment l'amélioration des droits fonciers par la reconnaissance du droit d'occupation et un meilleur fonctionnement du marché foncier, notamment celui de la location. Néanmoins, la propriété sociale reste étroitement réglementée et la mobilité des terres est très restreinte dans ces zones.

La propriété sociale au Mexique bénéficie d'un traitement spécial dans le cadre des politiques affectant la mobilité foncière et les valeurs patrimoniales. Les exceptions incluent les politiques relatives à l'installation des agriculteurs, au régime de sécurité sociale et aux pensions de retraite ; toutefois, des changements ont lieu dans ces domaines, avec la mise en œuvre du programme de 2003 intitulé *Fonds agraire et Jeunes entrepreneurs ruraux* qui vise à donner aux jeunes agriculteurs accès aux prêts subventionnés permettant d'acquérir ou de louer des terres sociales, et qui introduit également un système de retraite pour les agriculteurs âgés. Les politiques spécifiques à la propriété foncière, à l'achat et à la vente de terres, à l'héritage et à la fiscalité sont celles qui comportent le plus de conditions de faveur. Par exemple, étant donné que les agriculteurs ne peuvent pas être officiellement propriétaires des terres sociales, ils ne peuvent pas utiliser leurs parcelles en adossement d'un prêt et se heurtent donc à de grandes difficultés pour accéder au crédit. Concernant le droit successoral, un héritier doit devenir un sujet de droit agraire et ne peut hériter de droits sur une parcelle de terrain qui dépasse la limite de 5 % des terres d'un *ejido*. La propriété sociale est également exemptée de différentes taxes, dont la taxe foncière et les droits de succession. Par comparaison, la propriété privée agricole ou autre bénéficie généralement d'un traitement beaucoup moins favorable, notamment en ce qui concerne l'achat et la vente de terre et la fiscalité. Même si les différences de traitement sont apparemment bien marquées entre la propriété sociale et la propriété privée, les politiques relatives à l'environnement et spécifiques à l'agriculture peuvent s'appliquer à l'ensemble des agriculteurs mexicains. Par exemple, les mesures telles que le programme de 1993 d'aides directes à l'agriculture

(Programa de Apoyos Directos al Campo) visant à soutenir les revenus agricoles, et l'alliance de 1996 pour l'agriculture (Alianza para el Campo) visant à améliorer la productivité rurale, la qualité des produits et l'investissement dans les biens d'équipement s'appliquent à la fois à la propriété sociale et privée, et peuvent influencer la mobilité des terres et les valeurs patrimoniales dans toute l'agriculture mexicaine.

Résumé de

L'examen des politiques qui affectent la mobilité foncière et les valeurs foncières en Norvège

de
Finn G. Andersen

Partie 1 : Évaluation des politiques affectant la mobilité foncière et les valeurs foncières

Droit des successions

La loi allodiale en Norvège est une loi sur la succession en vigueur depuis de nombreuses années qui s'applique uniquement aux terres agricoles et boisées. L'objectif de la loi allodiale est de maintenir les biens agricoles et boisés au sein d'une même famille. Cette loi donne à la famille un droit spécial légalement protégé de conserver la propriété agricole. Les descendants héritent automatiquement du droit allodial. Un acquéreur extérieur à la famille ne peut l'obtenir que s'il possède le bien pendant au moins 20 ans. Pour obtenir ce droit, il doit habiter et exploiter une exploitation agricole sur les terres concernées. Selon la loi allodiale, la taille minimale de la propriété agricole est de 2 hectares et de 10 hectares pour les terres boisées productives.

Les autres dispositions légales qui régissent les successions sont la loi sur l'héritage et les successions, la loi sur l'administration des domaines et la loi sur l'adoption. La loi sur l'héritage et les successions s'applique à la fois à l'héritage par testament et à l'héritage par succession. Elle stipule que les personnes qui ont le droit d'hériter au décès du propriétaire sont : (1) les enfants et les petits-enfants ; (2) les parents et leur descendance et (3) les grands-parents et leur descendance, mais pas au-delà des cousins du défunt. L'épouse dispose de son propre droit d'héritage. Hormis ces membres de la famille, aucun autre membre n'a de droit sur l'héritage familial, à moins d'être inscrit sur un testament. Une personne ne peut pas déshériter ses héritiers.

Achat et vente de terres

Le transfert de biens agricoles en Norvège est très réglementé. Les lois les plus importantes concernant le transfert de terres sont : (1) la loi sur les transferts ; (2) la loi allodiale (la section 1 explique cette loi) ; et (3) la loi foncière. Ces lois exercent une influence importante sur la valeur et la mobilité des terres agricoles.

La loi sur les transferts stipule que lors de l'acquisition de biens agricoles et boisés de plus de 10 hectares ou de biens agricoles et boisés dont plus de 2 hectares sont

entièrement cultivés, l'acquéreur qui souhaite être exempté de l'obligation de concession doit s'installer sur la propriété avec un délai d'un an et pendant cinq ans au minimum. L'acquéreur doit soit exploiter les terres lui-même, soit les louer en tant que terrains supplémentaires, à une autre propriété agricole pendant au moins dix ans. L'objectif de la loi sur les transferts est de contrôler la vente de terres afin de garantir la protection des zones agricoles. Les conditions relatives à la propriété et à l'utilisation des terres doivent être profitables à la société et tenir notamment compte des critères suivants : les besoins des générations futures ; l'agro-industrie ; la nécessité de sites de développement ; l'environnement et l'intérêt général de la conservation de la nature et des loisirs de plein air ; et des considérations liées aux établissements humains.

Certains transferts de terres ne nécessitent pas de concession aux termes de la loi sur les transferts. Les exceptions sont les suivantes :

- Les transferts portant sur la nature du bien, à savoir : (1) les terres sous-développées situées dans une zone régie par un plan de développement local pour un usage autre qu'agricole, ou dans une zone classée comme zone de développement dans la section consacrée à l'utilisation des terres du plan directeur municipal. (2) Les terrains construits, qui ne dépassent pas 10 hectares et ne contiennent pas plus de 2 hectares de terres entièrement cultivées.
- Les transferts portant sur le statut de l'acheteur, à savoir : (1) l'acheteur est l'épouse du propriétaire, un parent par le sang du propriétaire ou de l'épouse du propriétaire en ligne d'ascendance ou de descendance directe, dans la première ligne collatérale du propriétaire ou de son épouse, y compris les enfants des frères et sœurs, ou est lié par mariage au propriétaire en ligne d'ascendance directe. Cette disposition s'applique à condition que la concession du propriétaire soit en règle. (2) L'acquéreur détient un droit allodial sur le bien.

Étant donné que la vente d'une ferme au sein d'une même famille ne nécessite pas de concession, ces ventes sont libres. La plupart des transferts de fermes en Norvège se déroulent entre membres d'une famille. La règle prévue par la loi sur les transferts comme par la loi allodiale qui oblige l'acquéreur à vivre sur la ferme au moins cinq ans est actuellement très débattue. Bien que cette obligation contribue à maintenir le peuplement en zone rurale, elle peut entraver le développement en zones rurales et urbaines.

Pour décider d'octroyer une concession à un acquéreur, le conseil municipal prend en compte les facteurs suivants : (1) Le prix convenu constitue-t-il un prix socialement acceptable ? (2) L'objectif de l'acquéreur est-il compatible avec les intérêts des autres communautés de la région ? (3) L'acquisition est-elle une solution satisfaisante au plan opérationnel ? (4) L'acquéreur est-il qualifié pour exploiter le bien ?

Lorsqu'une concession est nécessaire, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation donne les directives suivantes en vue de l'estimation des biens agricoles :

- Terres et zones boisées cultivées : valeur d'utilité
- Bâtiments et autres constructions : valeur de remplacement (amortie)
- Fermes et autres bâtiments d'habitation : valeur de remplacement (amortie) ou valeur locative annuelle
- Droits relatifs à la chasse, à la pêche, au pâturage, etc. et autres ressources : valeur d'utilité ou de remplacement

- Le taux d'intérêt de capitalisation est de 4 % (contre 7 % récemment) pour les terres agricoles et boisées

La loi sur les transferts et les directives du ministère ont un impact considérable sur le prix de transfert des biens agricoles et boisés. Toutefois, le niveau des prix de ces biens a augmenté au cours des dix dernières années, notamment pour les biens agricoles et les fermes situés à proximité de zones urbaines. Le taux d'intérêt de capitalisation joue un rôle très important dans le prix des fermes vendues sur le marché libre.

La loi foncière régit les utilisations possibles des terrains agricoles et boisés ainsi que les règles de partage des terres. Son objectif est de garantir que les terres et les ressources du pays soient utilisées de la manière la plus bénéfique possible pour la société et pour les travailleurs du secteur agricole. Certaines régions sont exemptées de la loi foncière, notamment celles régies par la loi sur la planification et la construction et affectées à des usages non agricoles. Selon la loi, les terrains agricoles et boisés ne peuvent pas être partagés sans l'agrément du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. L'interdiction du partage s'applique par exemple aux terres en affermage ; terres soumises à des baux de longue durée qui autorisent le locataire à construire une maison sur le terrain ; et terres soumises à un droit d'utilisation d'une partie du bien lorsque ce droit existe depuis plus de dix ans ou ne peut pas être révoqué par le propriétaire/bailleur. L'interdiction du partage porte également sur les chalets en location, les pistes de ski de fond, les pistes de ski de descente, les terrains de camping, etc., lorsque ces activités sont liées à une entreprise agricole.

La plupart des exploitations agricoles en Norvège sont la propriété de l'agriculteur, et leur taille moyenne est inférieure à celle d'une exploitation d'Europe occidentale. De plus en plus, les agriculteurs norvégiens s'associent à des coopératives. Les coopératives sont très répandues pour la production laitière, compte tenu du système de quotas laitiers. La loi sur les transferts et la loi allodiale empêchent les exploitants agricoles de fonder une entreprise ou une société de personnes dans le but d'acquérir les terres. Toutefois, les exploitants agricoles peuvent fonder une entreprise ou une société de personnes pour exploiter les terres. Les activités parallèles se développent dans les exploitations, par exemple dans le domaine du tourisme, de la production alimentaire à petite échelle et des activités en sous-traitance. Néanmoins, il est souvent difficile à un agriculteur de diviser sa ferme en plusieurs entreprises différentes ; c'est pourquoi conserver des règles aussi strictes dans l'agriculture sera de plus en plus difficile.

Fiscalité : foncier, successions, revenu et plus-values

Le transfert de terres occasionne le paiement d'un droit de timbre. En 2006, ce droit de timbre s'élevait à 2.5 %, avec un minimum de 250 couronnes norvégiennes. La valeur du bien est basée sur la valeur réelle du marché ; toutefois, dans le cas des propriétés agricoles, cette valeur ne peut pas être supérieure au maximum accepté par l'autorité chargée de l'agrément. L'application du droit de timbre est indépendante de la relation entre le vendeur et l'acheteur, sauf dans le cas de transferts de propriété dans les successions non testamentaires. Un successeur ab intestat n'acquitte pas de droit de timbre sur sa part d'héritage du bien. Le droit de timbre acquitté pour les transferts de terres est réduit de 25 % lorsque l'acquéreur détient un droit d'héritage dit « allodial ».

Concernant les droits de succession, la première tranche de 250 000 couronnes est généralement exemptée d'impôts, les 300 000 couronnes suivantes sont imposées à 8 % pour les enfants et les parents et à 10 % pour les autres héritiers, et le montant qui dépasse

550 000 couronnes est imposé à 20 % pour les enfants et les parents et à 30 % pour les autres héritiers. L'héritage de l'époux(se) d'un défunt est néanmoins exonéré de droits de succession. La plupart des transferts d'exploitations agricoles en Norvège ont lieu au sein de la famille. Un exploitant qui part en retraite percevra souvent une pension du nouvel exploitant, dans le cadre du paiement pour la ferme. Dans ces conditions, l'assiette des droits de succession doit être réduite de la valeur capitalisée du contrat de pension. Le coefficient de capitalisation dépend de l'âge de l'exploitant qui part en retraite et de son épouse. En 2006, un système de paiements échelonnés des droits de succession a été instauré afin d'alléger la charge que représentent ces droits pour les jeunes à la tête d'exploitations agricoles familiales. Ces versements sont sans intérêt et les droits sont calculés à la valeur actuelle réduite.

En 2006, la taxe sur les gains en capital a été portée de 28 % à une fourchette comprise entre 35.8 % et 51.3 % en fonction du niveau de l'impôt additionnel. Pour l'agriculture, avant 2004, les gains en capital sur tous les actifs étaient exonérés d'impôt si le vendeur avait possédé l'exploitation pendant au moins dix ans. Depuis 2004, cette exemption fiscale s'applique uniquement aux ventes au sein d'une même famille, la famille désignant les personnes autorisées à hériter selon la loi sur l'héritage.

Les terres agricoles et boisées sont exonérées de la taxe foncière. Toutefois, depuis 2005, il n'est plus possible de déduire les coûts d'entretien, les primes d'assurance, etc. associés à la maison d'habitation de l'exploitant. Néanmoins, les coûts d'entretien, etc. des maisons d'habitation et des bâtiments agricoles loués – par exemple à des familles agricoles à la retraite – restent déductibles fiscalement. Enfin, les revenus issus de la location de maisons d'habitation sont toujours imposables.

La réforme de l'impôt sur le revenu de 1992 visant à réduire les inégalités fiscales en abaissant les taux d'imposition et en élargissant l'assiette fiscale a abouti à une structure à deux niveaux : le revenu général comme le revenu du capital est imposé au taux fixe de 28 %, tandis que le revenu d'emploi et des pensions des personnes physiques est taxé progressivement. La réforme de 2006 visait à réduire la différence entre le taux d'impôt marginal maximum sur les revenus du capital et les revenus du travail. Avec cette réforme, le modèle fractionné d'imposition des revenus générés par une activité indépendante est remplacé par d'autres modèles. Parmi les trois catégories de revenu d'activités indépendantes (entreprises, sociétés de personnes et entreprises individuelles), la grande majorité des exploitations agricoles sont des entreprises individuelles imposées selon le « modèle à la source », qui fait la distinction entre le revenu ordinaire et le revenu personnel. Le « modèle de l'actionnaire » est la base d'imposition des entreprises et des sociétés de personnes. Une différence notable entre le modèle à la source et les deux autres modèles d'emploi indépendant tient au fait que les bénéfices sont imposés l'année où ils sont réalisés, même s'ils sont conservés dans l'entreprise. Les règlements sur les concessions et sur l'affermage limitent l'inclusion des biens immobiliers à usage agricole dans la constitution d'entreprises commerciales. Il est toutefois de plus en plus fréquent de constituer des entreprises pour structurer l'organisation des exploitations, surtout dans le secteur laitier. Les nouveaux modèles d'imposition peuvent contribuer à accélérer le rythme des créations d'entreprises dans l'agriculture.

Sécurité sociale : pensions de retraite

Le régime d'assurance sociale en Norvège est financé par les cotisations salariales, patronales, des travailleurs indépendants et les crédits de l'État. Les cotisations salariales et payées par les travailleurs indépendants sont calculées sur la base du revenu personnel

brut : les salariés cotisent à 7.8 % de leur revenu personnel ; le taux de cotisation des travailleurs indépendants dans l'agriculture, la sylviculture et la pêche est également de 7.8 %, contre 10.7 % pour tous les autres travailleurs indépendants. La cotisation patronale est calculée en pourcentage des salaires versés ; le taux principal est de 14.1 %, mais il est réduit dans les zones rurales et dans d'autres régions du pays.

La pension de vieillesse est un volet important du régime d'assurance sociale. L'âge normal de départ en retraite est 67 ans. Toutes les personnes vivant en Norvège peuvent prétendre à une pension de vieillesse, même si elles n'ont pas cotisé au régime d'assurance sociale. En 2006, la Norvège a engagé des réformes des pensions dont les modalités détaillées sont encore à l'étude. Le système de pension est sous pression pour plusieurs raisons. Le nombre de personnes âgées augmente et ces personnes vivent plus longtemps. Parallèlement, le nombre de naissances diminue. Les dépenses de retraite dans le Système national d'assurance montent en flèche, tandis que les recettes publiques ne progressent pas suffisamment vite pour compenser la hausse des dépenses. La réforme concerne les travailleurs indépendants qui peuvent verser jusqu'à 2 % de leurs revenus à un fonds.

Le gouvernement et les syndicats d'exploitants agricoles se réunissent une fois par an pour négocier la politique agricole. En 1998, ces négociations ont abouti à une décision sur l'établissement d'un nouveau régime de pension pour les agriculteurs qui souhaitent partir en retraite avant l'âge normal prévu par le système national. L'objectif était d'accélérer la participation de la jeune génération au secteur agricole. Avec le nouveau système, les agriculteurs peuvent commencer à percevoir une pension à 62 ans au lieu de 67 ans, à condition de remplir les conditions suivantes : la personne doit être âgée de 62 à 67 ans ; l'exploitation doit être transférée au nouveau propriétaire ; l'exploitant doit avoir exercé une activité agricole pendant au moins 15 ans ; le revenu de l'agriculture/l'horticulture et de l'exploitation forestière doit être supérieur ou égal à 90 000 NOK en 2006 ; au moins 25 % du revenu annuel cumulé de l'agriculture/ l'horticulture et de la sylviculture doit provenir de l'agriculture/ l'horticulture ; et au moins 67 % du revenu annuel total doit être généré par l'agriculture/l'horticulture.

En outre, l'épouse/la concubine de l'agriculteur peut percevoir la moitié de la pension si les conditions suivantes sont satisfaites : l'épouse/la concubine doit être âgée de plus de 61 ans ; elle doit avoir vécu et travaillé dans la ferme au cours des cinq dernières années ; le revenu agricole de l'exploitant et de son épouse/sa concubine ne doit pas être inférieur à la moitié de leur revenu total ; et l'épouse/la concubine ne peut pas percevoir un revenu supérieur à 80 000 NOK d'autres sources au cours d'une période spécifique.

Les autres conditions qui conditionnent l'obtention de la pension spéciale sont les suivantes :

- Un agriculteur ne peut pas posséder de biens agricoles ou sylvicoles ou percevoir un revenu non salarié tiré de l'agriculture/l'horticulture ou la sylviculture ; toutefois, il peut percevoir jusqu'à 150 000 NOK en salaires ou revenus d'autres secteurs d'activité. Si son revenu dépasse ce plafond, le montant de sa pension sera réduit.
- Si la pension est divisée entre l'agriculteur et son épouse/sa concubine, celle-ci peut également percevoir jusqu'à 150 000 NOK en salaires ou revenus d'autres secteurs d'activité.
- Si l'épouse/la concubine est également titulaire d'une pension, la pension totale combinée de l'agriculteur et de son épouse/sa concubine sera de 144 000 NOK.

Partie 2 : Évaluation de l'incidence des politiques affectant la mobilité foncière et les valeurs foncières

Les politiques ayant une forte incidence sur la mobilité foncière et les valeurs patrimoniales dans l'agriculture norvégienne existent depuis longtemps. La loi allodiale exerce depuis de nombreuses années une influence considérable sur le transfert et l'héritage des biens agricoles et boisés, compte tenu du droit de la famille de conserver la possession des terres de génération en génération. Un acquéreur extérieur à la famille ne peut obtenir le droit allodial que s'il possède, habite et exploite une ferme pendant au moins 20 ans. La transmission de terres agricoles en Norvège est également étroitement réglementée par la loi sur les transferts et la loi foncière. La loi sur les transferts stipule que pour être exempté de l'obligation de concession, l'acquéreur doit habiter sur la propriété et l'exploiter pendant cinq ans au minimum. La loi foncière prévoit des règles contre le partage des terres.

L'agriculture norvégienne bénéficie d'un traitement préférentiel grâce à de nombreuses politiques affectant la mobilité foncière et les valeurs patrimoniales. Les politiques spécifiques à la propriété, à l'héritage, au transfert et à l'utilisation des terres agricoles sont probablement celles qui accordent les conditions les plus favorables ; néanmoins, les politiques fiscales, en matière de sécurité sociale et de pensions prévoient également un traitement spécial. La plupart des exploitations agricoles en Norvège sont la propriété de l'agriculteur, et les transferts ont lieu en majorité au sein de la famille. La taille moyenne d'une exploitation en Norvège est inférieure à celle en Europe occidentale. L'impact de la loi allodiale et de la loi sur les transferts sur le développement des zones rurales et urbaines est actuellement très débattu.

Bibliographie

Alston, J.M. 1986. An analysis of growth of US farmland prices, 1963-82. *American Journal of Agricultural Economics*, 68(1): 1-9.

Arnott, R.J., Lewis, F.D. 1979. The transition of land to urban use. *Journal of Political Economy*, 87: 161-170.

Baker, T.G., Ketchabaw, E.H., Turvey, C.G. 1991. An income capitalization model for land value with provisions for ordinary income and long-term capital gains taxation. *Canadian Journal of Agricultural Economics*, 39(1): 69-82.

Barnard, C.H., Whittaker, G., Westenbarger, D., Ahearn, M. 1997. Evidence of capitalization of direct government payments into U.S. cropland values. *American Journal of Agricultural Economics*, 79(5): 1642-1650.

Barthélémy, D. 1997. Evaluer l'entreprise agricole. Presses Universitaire de France, Collection Gestion, Paris. 229p.

Bierlen, R., Parsch, L., Dixon, B., Ahrendsen, B. 2000. The 1996 FAIR Act: Measuring the impacts on land leasing. *Review of Agricultural Economics*, 22(2): 336-354.

Burt, O.R. 1986. Econometric modeling of the capitalization formula for farmland prices. *American Journal of Agricultural Economics*, 68(1): 10-26.

Campbell, J.Y., Shiller, R.J. 1987. Cointegration and tests of present value models. *Journal of Political Economy*, 95(4): 1062-1088.

Cavailhès, J., Degoud, S. 1995. L'évaluation du prix des terres en France: Une application de la réforme de la PAC. *Cahiers d'Economie et de Sociologie Rurales*, 36: 49-77.

Cavaillès, J., Wavreski, P. 2003. Urban influences on periurban farmland prices. *European Review of Agricultural Economics*, 30(3): 333-357.

Chavas, J.P., Jones, B. 1993. An analysis of land prices under risk. *Review of Agricultural Economics*, 15: 351-366.

Clark, J.S., Fulton, M., Scott, J.T.Jr. 1993. The inconsistency of land values, land rents, and capitalization formulas. *American Journal of Agricultural Economics*, 75: 147-155.

Clark, J.S., Klein, K.K., Thompson, S.J. 1993. Are subsidies capitalized into land values? Some time series evidence from Saskatchewan. *Canadian Journal of Agricultural Economics*, 41: 155-168.

Courleux, F. 2006. Que changent vraiment le découplage et les droits à produire ? Intervention au SPACE (Salon des Productions Animales), Rennes, 12 septembre 2006.

Cowling, K., Metcalf, D., Rayner, A.J. 1970. *Resource structure of agriculture: An economic analysis*. Pergamon Press, Oxford.

Dewbre, J., Anton, J., Thompson, W. 2001. The transfer efficiency and trade effects of direct payments. *American Journal of Agricultural Economics*, 83(5): 1204-1214.

Dewbre, J., Short, C. 2002. Alternative policy instruments for agriculture support : Consequences for trade, farm income and competitiveness. *Canadian Journal of Agricultural Economics*, 50(4): 443-464.

Duvivier, R., Gaspart, F., Henry de Frahan, B. 2005. *A Panel Data analysis of the Determinants of Farmland Price: An Application to the Effects of the 1992 CAP Reform in Belgium.* Paper presented at the XIth European Association of Agricultural Economists Congress , Copenhagen, Denmark, 23-27 August.

Engsted, T. 1998. Do farmland prices reflect rationally expected future rents? *Applied Economics Letters*, 5: 75-79.

ERS USDA. 2001a. *Government Payments to Farmers Contribute to Rising Land Values*. Agricultural Outlook June-July 2001. Economic Research Service, United States Department of Agriculture, Washington DC.

ERS USDA. 2001b. *Higher Cropland Value from Farm Program Payments: Who Gains?* Agricultural Outlook November 2001. Economic Research Service, United States Department of Agriculture, Washington DC.

Falk, B. 1991. Formally testing the present value model of farmland prices. *American Journal of Agricultural Economics*, 73(1): 1-10.

Falk, B. 1992. Predictable excess returns in real estate markets: A study of Iowa farmland values. *Journal of Housing Economics*, 2: 84-105.

Falk, B., Lee, B.S. 1998. Fads versus fundamentals in farmland prices. *American Journal of Agricultural Economics*, 80: 696-707.

Featherstone, A.M., Baker, T.G. 1988. Effects of reduced price and income supports on farmland rent and value. *North Central Journal of Agricultural Economics*, 10(1): 177-90.

Feldstein, M. 1980. Inflation, portfolio choice and the prices of land and carporate stocks. *American Journal of Agricultural Economics*, 62(4): 532-546.

Flanders, A., White, F.C., Escalante, C.L. 2004. *Comparing Land Values and Capitalization of Cash Rents for Cropland and Pasture in Georgia.* Paper presented at the Southern Agricultural Economics Association Annual Meeting, Tulsa, Oklahoma, 14-18 February.

Floyd, J.E. 1965. The effects of farm price supports on the returns to land and labor in agriculture. *Journal of Political Economy*, 73: 148-158.

Gardner, B.L. 1987. *The Economics of Agricultural Policies*. New-York, Macmillan.

Gisser, M. 1993. Price support, acreage controls, and efficient redistribution. *Journal of Political Economy*, 101(4): 584-609.

Goodwin, B.K., Ortalo-Magné, F. 1992. The capitalization of wheat subsidies into agricultural land values. *Canadian Journal of Agricultural Economics*, 40(1): 37-54.

Goodwin, B.K., Mishra, A.K., Ortalo-Magné, F. 2003. What's wrong with our models of agricultural land values? *American Journal of Agricultural Economics*, 85(3): 744-752.

Goodwin, B.K., Mishra, A.K., Ortalo-Magné, F. 2005. *Landowners' Riches: The Distribution of Agricultural Subsidies*. University of Wisconsin-Madison School of Business, Department of Real Estate and Urban Land Economics, April 2005, unpublished. Cited with permission.

Guyomard, H., Le Mouël, C., Gohin, A. 2004. Impacts of alternative agricultural income support schemes on multiple policy goals. *European Review of Agricultural Economics*, 31(2): 125-148.

Hallam, D., Machado, F., Rapsomanikis, G. 1992. Co-integration analysis and the determinants of land prices. *Journal of Agricultural Economic*s, 43(1): 28-37.

Hanson, S.D., Myers, R.J. 1995. Testing for a time-varying risk premium in the returns into farmland. *Journal of Empirical Finance*, 2(1): 265-276.

Harvey, D.R. 1974. *A theoretical and empirical analysis of agricultural land values in England and Wales.* M.A. Dissertation, University of Manchester.

Herdt, R.W., Cochrane, W.W. 1966. Farm land prices and technological advance. *Journal of Farm Economics*, 48(2): 243-263.

Hertel, T. W. 1989. Negotiating reductions in agricultural support: Implications of technology and factor mobility. *American Journal of Agricultural Economics*, 71(3): 559-573.

Hertel, T.W. 1991. Factor market incidence of agricultural trade liberalization: Some additional results. *Australian Journal of Agricultural Economics*, 35(1): 91-107.

Just, R.E., Miranowski, J.A. 1993. Understanding farmland price changes. *American Journal of Agricultural Economics*, 75(1): 156-68.

Lamb, R.L., Henderson, J. 2000. FAIR Act implications for land values in the Corn Belt. *Review of Agricultural Economics*, 22(1): 102-119.

Latruffe, L., Le Mouël, C. 2006. *Description of agricultural land market functioning in partner countries*. IDEMA working paper, deliverable 09.

Leathers, H.D. 1992. The market for land and the impact of farm programs on farm numbers. *American Journal of Agricultural Economics*, 74(2): 291-298.

Lence, S., Mishra, A. 2003. The impacts of farm programs on cash rents. *American Journal of Agricultural Economics*, 85(3): 753-761.

Lloyd, T.A., Rayner, A.J., Orme, C.D. 1991. Present value model of land prices in England and Wales. *European Review of Agricultural Economics*, 18: 141-166.

Maddison, D. 2000. A hedonic analysis of agricultural land prices in England and Wales. *European Review of Agricultural Economics*, 27(4): 519-532.

Melichar, E. 1979. Capital gains versus current income in the farming sector. *American Journal of Agricultural Economics*, 61(4): 1085-1092.

OCDE, 1996. *Politiques ayant une influence sur la mobilité des terres agricoles*. OCDE/GD(1996)125, OCDE, Paris

OCDE (1998), Ajustement du secteur agricole des pays de l'OCDE: Réformer les politiques foncières agricoles, OCDE, Paris

OCDE (2001), Market Effects of Crop Support Measures, OCDE, Paris

OCDE, 2002a. *The incidence and income transfer efficiency of farm support measures*. AGR/CA/APM(2001)24/Final, OECD, Paris.

OCDE, 2002b. *Effects of quantitative constraints on the degree of decoupling of crop support measures*. AGR/CA/APM(2002)12/FINAL, OECD, Paris.

OCDE (2004), *Non-sectoral Policies for the Agriculture and Agro-Food Sectors: Taxation and Social Security*. AGR/CA/APM(2004)13/FINAL, OECD, Paris.

OCDE (2005a), La réforme des politiques laitières et de la libéralisation des échanges de produits laitiers, OCDE, Paris

OCDE (2005b) "Analysing Linkages between Agricultural Policies and Environmental Effects: Preliminary Model Results", COM/AGR/CA/ENV/EPOC(2005)64/PART1. Joint Working Party on Agriculture and the Environment, Paris, 7-9 December 2005.

OCDE (2005c) Adjustment Options And Strategies In The Context Of Agricultural Policy Reform And Trade Liberalisation AGR/CA/APM(2005)18/FINAL

OCDE (2005d), Découplage : enseignements pour l'action publique, AGR/CA/APM(2005)22/FINAL

OCDE (2006a), Les politiques agricoles des pays de l'OCDE. Suivi et évaluation, OCDE, Paris

OCDE (2006b), Le rôle de l'indemnisation dans le processus de réforme, AGR/CA/APM(2006)7/REV1

OCDE (2007), Environmental Cross Compliance: Concept, design and implementation, COM/TAD/CA/ENV/EPOC(2007)3

Offut, S. et R. Shoemaker (1990), Agricultural land, technology and farm policy. *Journal of Agricultural Economics*, 41(1): 1-8.

Oltmer, K., Florax, R.J.G.M. 2001. *Impacts of Agricultural Policy Reform on Land Prices: A Quantitative Analysis of the Literature*. Paper presented at the Annual Meeting of the American Agricultural Economics Association and the Canadian Agricultural Economics Society, Chicago, 5-8 August.

Palmquist, R.B. 1989. Land as a differentiated factor of production: A hedonic model and its implications for welfare measurement. *Land Economics*, 65(1): 23-28.

Plantiga, A.J., Miller, D.J. 2001. Agricultural land values and the value of rights to future land development. *Land Economics*, 77(1): 56-67.

Plantiga, A.J., Lubozski, R.N., Stavins, R.N. 2002. The effects of potential land development on agricultural land prices. *Journal of Urban Economics*, 52: 561-581.

Reynolds, J.E., Timmons, J.F. 1969. Factors affecting farmland values in the United States. Iowa Agricultural Experiment Station Research Bulletin, 566.

Roberts, M.J., Barrett, K., Hopkins, J. 2003. The incidence of government program payments on agricultural land rents: The challenges of identification. *American Journal of Agricultural Economics*, 85(3): 762-769.

Robison, L.J., Lins, D.A., VenKataraman, R. 1985. Cash rents and land values in U.S. agriculture. *American Journal of Agricultural Economics*, 65(4): 794-805.

Roche, M.J., McQuinn, K. 2001. Testing for speculation in agricultural land in Ireland. *European Review of Agricultural Economics*, 28(2): 95-115.

Rutherford, T.F., Whalley, J., Wigle, R.M. 1990. Capitalization, conditionality, and dilution: Land prices and the U.S. wheat program. *Journal of Policy Modeling*, 12(3): 605-622.

Schmitz, A. 1995. Boom/bust cycles and Ricardian rent. *American Journal of Agricultural Economics*, 77(5): 1110-1125.

Shaik, S., Helmers, G.A., Atwood, J.A. 2005. The evolution of farm programs and their contribution to agricultural land values. *American Journal of Agricultural Economics*, 87(5): 1190-1197.

Shaik, S., Atwood, J.A., Helmers, G.A. 2006. *Farm Programs and Agricultural Land Values: The Case of Southern Agriculture*. Paper presented at the Southern Agricultural Economics Association Annual Meeting, Florida, 5-8 February.

Shalit, H., Schmitz, A. 1982. Farmland accumulation and prices. *American Journal of Agricultural Economics*, 64(4): 710-719.

Shigeto, S., Hubbard, L. 2004. *The Farmland Market in Japan: A Present Valuation Model*. Paper presented at the 78th Annual Conference of the Agricultural Economics Society, Imperial College London, 2-4 April.

Shiha, A.N., Chavas, J.P. 1995. Capital segmentation and US farm real estate pricing. *American Journal of Agricultural Economics*, 77: 397-407.

Swinbank, A. and S. Tangermann 2001, The future of direct payments under the CAP: A proposal. Eurochoices, Spring 2001: 28-29 and 32-34.

Tangermann, S. 1991. A bond scheme for supporting farm incomes. In Marsh J., Green B., Kearney B., Mahé L., Tangermann S., Tarditi S., *The changing role of the Common Agricultural Policy: The future of farming in Europe*. London: Belhaven Press.

Taylor, M.R, Brester, G.W. 2005. Noncash income transfers and agricultural land values. *Review of Agricultural Economics*, 27(4): 526-541.

Tegene, A., Kuchler, F. 1993. A regression test of the present value model of US farmland prices. *Journal of Agricultural Economics*, 44(1): 135-143.

Traill, B. 1979. An empirical model of the UK land market and the impact of price policy on land values and rents. *European Review of Agricultural Economics*, 6: 209-232.

Traill, B. 1982. The effect of price support policies on agricultural investment, employment, farm incomes and land values in the U.K. *Journal of Agricultural Economics*, 33(3): 369-385.

Tsoodle, L.J., Golden, B.B., Featherstone, A.M. 2006. Factors influencing Kansas agricultural farm land values. *Land Economics*, 82(1): 124-139.

Tweeten, L.G., Martin, J.E. 1966. A methodology for predicting United States farm real estate price variation. *Journal of Farm Economics*, 48(2): 378-393.

USDA, 2003. *Decoupled payments: Household income transfers in contemporary US*. ERS, USDA, report n° 822.

Vantreese, V.L., Reed, M.R., Skees, J.R. 1989. Mandatory production controls and asset values: A case study of burley tobacco quotas. *American Journal of Agricultural Economics*, 71(2): 319-325.

Veeman, M.M., Dong, X.Y., Veeman, T.S. 1993. Price behavior of Canadian farmland. *Canadian Journal of Agricultural Economics*, 41(2): 197-208.

Weersink, A., Clark, S., Turvey, C.G., Sarker, R. 1999. The effect of agricultural policy on farmland values. *Land Economics*, 75(3): 425-439.

Whitaker, J.B. (2006), *The Effects of Decoupled Government Subsidies on Farm Household Well-Being*, Department of Economics, Utah State University.

Wichern, R. 2004, 'Economics of the Common Agricultural Policy', *European Economy* No. 211, Brussels

World Bank (2004) *Tax Expenditures – Shedding Light on Government Spending through the Tax System: Lessons from developed and transition economies.* Editors: H.P. Brixi, C.M.A. Valenduc, and Z.L. Swift, Washington

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(51 2008 05 2 P) ISBN-92-64-04475-3 – n° 56162 2008

Soutien à l'agriculture, valeur des actifs fonciers et ajustement sectoriel

CONSÉQUENCES POUR LA RÉFORME

Les pouvoirs publics interviennent dans le secteur agricole par des mesures qui tout à la fois soutiennent et orientent la production. Il en résulte deux effets importants. Premièrement, les programmes spécifiques à l'agriculture destinés à accroître le bien-être des producteurs – par le biais d'un soutien des prix des produits, de subventions aux intrants ou de transferts monétaires directs – peuvent être capitalisés dans la valeur des actifs. Cette hausse des valeurs patrimoniales enrichit les exploitants en place, mais la structure de coûts plus élevés qui en résulte peut avoir des effets néfastes. Deuxièmement, de nombreuses dispositions, en particulier les mesures réglementaires, réduisent la mobilité des actifs – c'est-à-dire la facilité avec laquelle le capital, la terre, le travail et d'autres intrants sont transférés d'une activité économique à l'autre. Ce facteur réduit l'efficience économique en raison d'une allocation suboptimale des ressources et risque d'exacerber le phénomène de capitalisation.

Cette étude analyse la capitalisation du soutien public dans les loyers et les prix des terres. Elle analyse les conséquences de l'inflation des valeurs patrimoniales, et suggère les enseignements à tirer pour l'action publique.

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne à l'adresse suivante :
www.sourceocde.org/agriculture/9789264044753

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :
www.sourceocde.org/9789264044753

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou **SourceOECD@oecd.org**.

éditions OCDE
www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-04475-3
51 2008 05 2 P

9 789264 044753