



n° 14896

L'INCIDENCE DE LA FISCALITE SUR LA GESTION
DES TERRES AGRICOLES : L'EXEMPLE DES ZONES
HUMIDES DANS LE RIED ALSACIEN

RAPPORT DE RECHERCHE

EFFECTUE PAR PHILIPPE MARCHESSOU

MAITRE DE CONFERENCE LA FACULTE DE DROIT

ET AVOCAT AU BARREAU DE STRASBOURG

DANS LE CADRE D'UNE CONVENTION AF/3419/BP

CONCLUE LE 13 AOUT 1990

AVEC L'AGENCE DE L'EAU RHIN-MEUSE

Dans les travaux de recherche effectués jusqu'à présent sur le thème de la "Fiscalité de l'environnement", deux approches peuvent être discernées.

Une première approche privilégie l'étude de l'impôt en sa qualité d'instrument financier de la politique de l'environnement développé par les pouvoirs publics. L'impôt a ici un but environnementaliste, soit par l'affectation de son produit à la protection de l'environnement, soit par son action de direction du comportement des agents économiques vers des activités moins polluantes.

Une deuxième approche considère la fiscalité et l'environnement dans les rapports qui se nouent entre ces deux branches du droit. De ce point de vue, l'on cherche à analyser les phénomènes de superposition juridique révélateurs de combinaisons ou contradictions entre règles juridiques à finalité différente.

En effet, plus que toute autre politique publique, celle qui vise la gestion de l'environnement pose de nombreux problèmes de cohérence entre d'une part les autres politiques publiques et d'autre part les modes de gestion, les comportements sociaux et attitudes locales relatives à l'environnement. Le droit rend compte directement de ces éléments. La confrontation entre règles juridiques laisse en effet bien percevoir les représentations sociales et les

dispositifs majeurs sur lesquels repose la régulation des interactions entre l'homme et les milieux naturels.

L'analyse juridique contribue ainsi à la mise en perspective et donc en cohérence de divers éléments a priori hétérogènes. Elle permet en particulier de dégager les principes qui président au fonctionnement conjoint des ensembles juridiques (droit civil, droit rural, droit de l'environnement, droit fiscal) sollicités dans les processus de gestion de l'environnement au niveau local, en d'autres termes qui déterminent une gestion intégrée de l'environnement en milieu rural.

De ce point de vue l'analyse du statut fiscal de l'espace rural et forestier semble à ce titre particulièrement instructive. Ce statut se situe en effet à la croisée des politiques agricoles et environnementales et constitue l'un des facteurs de l'évolution des pratiques d'aménagement et d'équipement.

En effet, le droit fiscal et le droit rural ou forestier se comportent apparemment comme des alliés objectifs, préconisent l'adoption de modes d'exploitation à caractère intensif. L'entreprise agricole, entendue comme unité de financement et de production, s'aligne sur un modèle à structure fortement capitalisée, tout en étant soutenue financièrement et techniquement par les personnes publiques. Sous certaines réserves, elle tend à s'intégrer de plus en plus dans les autres secteurs économiques. La terre, l'espace

rural, apparaît simplement comme un facteur de production parmi d'autres et non plus seulement comme une ressource à mettre en valeur et à conserver.

Il existe actuellement une relation forte entre la fiscalité locale foncière et la gestion de l'environnement rural et, au-delà, la maîtrise de l'eau, soit que cette fiscalité ait des effets induits ou connus, non maîtrisés et souvent pervers, soit qu'on veuille délibérément l'utiliser comme instrument d'orientation de certains comportements.

Cependant, cette analyse reste pour l'instant à un stade simplement théorique qu'il convient d'approfondir en la confrontant à la réalité du terrain. C'est en ce sens que nous avons abordé l'analyse des rapports qui semblent se nouer entre la taxe foncière sur les propriétés non bâties et la gestion de l'espace rural.

En effet, l'étude concrète de ces relations reste à faire. D'autant que l'accroissement de la pression fiscale sur les propriétés non bâties suscite des mécontentements de la part des redevables, remuements fiscaux partiellement dus à l'inadéquation entre les revenus cadastraux sur lesquels est assis l'impôt et les revenus réels, d'où distorsions et inégalités. De plus l'administration doit, malgré les difficultés de la tâche, entreprendre une révision des valeurs locatives dans les prochaines années. Il est important qu'elle puisse être éclairée par des études scientifiques fouillées qui l'aident à améliorer son produit.

CONCLUSION GENERALE SOUS FORME DE QUELQUES REFLEXIONS

Dans le cadre d'une gestion intégrée de l'environnement prise en son sens de mise en cohérence des divers facteurs économiques et sociaux qui régissent l'administration de l'environnement, telle qu'elle a été définie plus haut, quelle est la place de la variable fiscale, au cas particulier de la taxe sur le foncier non bâti, par rapport aux autres variables qui déterminent la prise de décision relative aux biens d'environnement. L'hypothèse de départ que nous avons formulée se trouve-t-elle confirmée par l'analyse de l'évolution et de l'impact de la taxe sur le foncier non bâti dans la zone naturelle que forme le Grand Ried Sud ?

A notre avis, deux enseignements peuvent être retirés de cette étude.

Tout d'abord, (et cela conforte l'opinion que nous défendions dans nos précédents travaux), force est de constater l'indifférence générale de l'impôt quant aux conditions écologiques d'exploitation des milieux ruraux. Cette indifférence peut trouver une double explication.

La première, qui est de nature plutôt technique, est que l'assujetti de l'impôt est le propriétaire des biens fonciers qui ne se confond pas forcément avec l'exploitant de ces biens. Le propriétaire ne dispose que de possibilités réduites

de répercussion économique de l'impôt, limité qu'il est par le droit des baux ruraux mais aussi par la situation du marché foncier et les coutumes locales. D'autre part, en cas de prédominance des modes de faire valoir direct, l'on sait que la taxe sur le foncier non bâti subit une sous-évaluation notoire de ses bases d'imposition, sous-évaluation qui est liée aux règles techniques de calcul de l'assiette de l'impôt.

Mais surtout, la deuxième raison de l'indifférence de la taxe sur le foncier non bâti aux conditions d'exploitation réelles, de nature structurelle, est liée à la définition de son assiette, la rente foncière, c'est-à-dire le prix de la productivité naturelle de la terre.

En réalité, on sait que cette rente foncière n'est en fait qu'une valeur locative approchée. Mais surtout, la rente foncière n'est plus du tout la rente différentielle telle que la concevait K. MARX ou D. RICARDO et telle qu'elle était appréhendée par le législateur fiscal du XIXème siècle. Ce n'est plus une rente provenant des différences de fertilité des sols, de la localisation des parcelles et de leur rendement naturel, une rente qui serait donc indépendante de l'effort productif (il suffit sur ce point de comparer aujourd'hui les rendements à l'hectare des cultures de maïs du Ried Sud et du Kochersberg qui pourtant, traditionnellement, était considéré comme la région la plus fertile d'Alsace...). Ce n'est plus aussi une rente provenant des différences de productivité des capitaux investis car ici

la rente se confond en fait avec le profit et l'intérêt qui sont encaissés par l'exploitant.

La rente apparaît aujourd'hui plutôt comme un véritable péage lié au droit d'usage du sol ; c'est en fait beaucoup plus une rente de monopole qui correspond à la rente absolue telle qu'elle a été définie par K. MARX, une rente dont les pas de porte constituent peut-être la meilleure illustration. Cette évolution est la conséquence directe des conflits entre le droit de propriété et le droit d'usage du sol dont le statut du fermage constitue le point d'équilibre actuel en France. Mais ce statut, dans le cadre d'une conception capitaliste de l'agriculture, ne dissocie pas suffisamment la propriété et l'exploitation, interdisant encore (mais de moins en moins) au fermier d'agir à sa guise et au propriétaire de s'intéresser directement à la rentabilité de l'exploitation.

En d'autres termes, l'on se trouve en présence d'une inadaptation théorique complète de la définition de l'assiette de la taxe sur le foncier non bâti par rapport aux conditions actuelles de l'économie agricole.

Ces conditions, marquées par la baisse tendancielle des prix agricoles et l'augmentation corrélative des prix de revient et en particulier de l'endettement, obligent l'exploitant à accroître au maximum sa productivité ou à réaliser des économies d'échelle en accroissant ses surfaces d'exploitation. Cette situation économique est loin d'être innocente. En effet, si l'objectif essentiel de l'agriculture

est de fournir des denrées au meilleur prix, "il est clair qu'il faut maintenir un système de concurrence qui oblige le paysan à acheter ou louer la terre le plus cher possible en sorte d'épuiser tous les avantages de la fertilité de sa terre... Seul un système qui draine la rente foncière hors de l'agriculture dans la mesure où l'économie reste une économie de marché paraît à même de maintenir une situation de concurrence telle que les gains maxima de productivité soient atteints" (D. BARTHELEMY et J.P. BOINON, Lutte de classe et rente foncière, cité in La rente foncière, op. cité, p. 272 et s.). Dans un tel contexte, le prélèvement fiscal, au même titre du reste que les pas de porte ou les loyers fonciers versés au propriétaire, en augmentant les charges d'exploitation, ne fait qu'exacerber ce phénomène et permet au plan théorique une accélération de l'intensification de l'exploitation des biens fonciers ruraux. L'impôt foncier constitue à cet égard une sorte de rente foncière exogène versée aux personnes publiques, dont par ailleurs les besoins financiers augmentent constamment. En même temps, la tendance contemporaine à l'endogénéisation de la rente différentielle pallie la diminution du taux de profit par suite de la baisse des prix, de l'augmentation des charges de structure et de l'endettement lié au surinvestissement qui caractérise l'économie agricole contemporaine.

C'est très certainement ce décalage entre la fiction juridique qu'est la taxation d'une rente différentielle disparue et la dure réalité économique qui explique l'indifférence quasi complète de la taxe sur le foncier non

bâti à l'égard des modes et des conditions réelles d'exploitation des biens fonciers, indifférence qui conduit à l'artificialisation croissante des conditions de production et à l'émergence de dommages bientôt irréversibles à l'environnement.

Le deuxième enseignement de cette étude est la toute relative sensibilité de la gestion des espaces ruraux aux conditions locales d'application de l'impôt foncier. A cet égard, nous avons pu relever trois phénomènes qui d'ailleurs ne sont pas propres à la situation alsacienne.

Tout d'abord, il apparaît que la déclaration et le contrôle des changements de nature de culture font l'objet d'une fraude importante ou pour le moins de grandes difficultés de gestion par les services administratifs, qui aboutit en général à une minoration de l'impôt par rapport à ce qu'il devrait être, et corrélativement donc à une majoration du revenu net d'exploitation.

D'autre part, les choix de gestion varient aussi en fonction des possibilités locales de répercussion de l'impôt du propriétaire sur le locataire. En particulier, l'augmentation des surfaces exploitées en fermage entraîne une diminution de la charge fiscale qui semble d'ailleurs être proportionnelle à la taille des exploitations.

Enfin, le troisième phénomène que nous avons observé est tout simplement la résignation des contribuables face à l'impôt. Les interviews de terrain confirment qu'en général

les agriculteurs sont assez peu sensibles à l'aspect fiscal de la gestion de l'espace rural alors pourtant que le champ fiscal constitue depuis toujours un domaine privilégié d'action et de revendication du monde paysan. A cela, trois explications peuvent être apportées. La première relève d'un phénomène classique d'acceptation de l'impôt. La taxe sur le foncier non bâti est en effet une des plus anciennes impositions de notre système fiscal ; n'est-elle pas connue, sinon appréciée... , depuis près de deux siècles par le monde agricole ? En second lieu, si l'impôt est vieux, ses mécanismes sont aussi très largement incompréhensibles. Et dès lors, comment gérer un impôt si l'on ne maîtrise absolument pas le mécanisme économique (lui-même obsolète) sur lequel celui-ci repose. L'impôt constitue en quelque sorte une variable objective parmi les charges de structure dont on essaiera éventuellement d'amortir le coût en le répercutant sur un tiers lorsque cela est possible, ou en modifiant les structures de production ; c'est à ce titre aussi que la taxe sur le foncier non bâti peut-être considérée comme une rente exogène que l'agriculteur ne maîtrise pas. Enfin et surtout, l'attitude du contribuable varie aussi en fonction de l'effet de masse de l'impôt, de son poids financier pour le contribuable. Or cet effet de masse est souvent nul ou quasi nul en Alsace, mais ailleurs aussi, en raison du faible montant de l'impôt en valeur absolue. Que signifie en effet une cotisation de cinquante ou cent Francs payés pour quelques arpents de terre même si cette somme représente la moitié ou les deux tiers du revenu foncier annuel ? Cela résulte ici tout simplement de l'atomisation de la propriété et donc en

fait de la faiblesse de la cotisation fiscale par parcelle. La médiocrité de l'impôt, son insignifiance financière, vont certainement favoriser sa prise en charge par le propriétaire. Cela permettra une minoration du coût fiscal de l'exploitation.

En Alsace, mais cette conclusion pourrait surement être étendue à une très grande partie du territoire français, l'impôt foncier n'est certainement pas une variable essentielle déterminant les choix de gestion qui gouvernent l'usage effectif des écosystèmes ruraux par l'homme. Mais comme nous le supposions au départ, l'impôt a probablement un certain effet d'accompagnement, difficile sinon impossible à évaluer, sur l'évolution des structures foncières et sur l'usage des sols. Toutefois, cet effet se fonde dans le cadre plus général de la politique agricole développée depuis plus de trente ans par nos gouvernants, politique agricole qui est avant tout une politique des prix et des structures foncières.

En fin de compte, l'élément essentiel qui détermine la gestion des biens environnementaux en milieu rural est peut-être bien le passage progressif d'un système de faire valoir direct à un système de fermage. La cartographie fiscale de l'espace rural paraît à cet égard en apporter un témoignage tout à fait pertinent en ce qu'elle reflète des tendances anciennes mais qui se prolongent jusque de nos jours. "La réalité historique semble là encore toujours présente" (selon le titre donné par F. BRAUDEL à sa conclusion de Civilisation matérielle, op. cité, T. 3 p. 537) malgré l'ostensible rupture

des années soixante. Et dès lors, nos réflexions nous ramènent à une problématique plus générale, une problématique de la longue durée, celle de la séparation de l'exploitation et de la propriété des terres, c'est-à-dire en fin de compte celle du caractère patrimonial ou marchand de la gestion des biens fonciers dont on sait à quel point elle est déterminante pour la sauvegarde de notre environnement.

A N N E X E S

1. Nomenclature des principales natures de culture ou de propriété.
2. Evolution par commune et par année des surfaces cadastrées en terres, prés, vergers, bois et landes.
3. Evolution des revenus cadastraux par année et par commune des surfaces cadastrées en terres, prés, vergers, bois et landes.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION

CHAPITRE I : LES RAPPORTS FISCALITE ET ENVIRONNEMENT RURAL. APPROCHE THEORIQUE ET DEFINITION DU CHAMP DE RECHERCHE.

- 1.1. SYSTEME ECONOMIQUE, AGRICULTURE ET MODES DE GESTION DE L'ESPACE RURAL.
- 1.2. FISCALITE ET GESTION DE L'ESPACE RURAL.
- 1.3. HYPOTHESE DE RECHERCHE.

CHAPITRE II : L'ENVIRONNEMENT RURAL ET LA NOTION DE REVENU CADASTRAL.

- 2.1. LES ORIGINES HISTORIQUES DU REVENU CADASTRAL.
- 2.2. L'ASSIETTE DE LA TAXE FONCIERE SUR LES PROPRIETES NON BATIES.
 - 2.2.1. Les organismes chargés de l'évaluation.
 - 2.2.2. La détermination des revenus cadastraux.
 - 2.2.2.1. Le classement des parcelles.
 - 2.2.2.2. L'évaluation du tarif.
 - 2.2.2.3. La détermination des revenus cadastraux.
 - 2.2.3. La mise à jour des valeurs cadastrales.
- 2.3. LA SIGNIFICATION DE LA NOTION DE REVENU CADASTRAL.
 - 2.3.1. Revenu cadastral et rente foncière.
 - 2.3.2. Revenu cadastral et espace rural.

CHAPITRE III : LA TAXE SUR LE FONCIER NON BATI DANS LE GRAND RIED CENTRE ALSACE.

- 3.1. LE CADRE NATUREL DE L'ETUDE : LE GRAND RIED CENTRE ALSACE.
 - 3.1.1. L'écologie riedienne.

	<u>Pages</u>
3.1.1.1. La géomorphologie du Grand Ried.	754
3.1.1.2. L'hydrologie du Grand Ried.	82
3.1.1.3. La faune et la flore du Grand Ried.	84
a) La flore.	84
b) La faune.	86
c) Le paysage.	87
3.1.2. L'évolution de l'agriculture riedienne.	88
3.1.2.1. L'agriculture traditionnelle.	89
3.1.2.2. La rupture des années 60.	92
a) Le phénomène de concentration des exploitations.	92
b) La transformation des pratiques culturales.	96
3.1.2.3. Les conséquences des mutations de l'agriculture sur le milieu riedien.	102
a) L'érosion des sols.	103
b) La pollution de la nappe phréatique.	105
c) L'appauvrissement biologique du Ried.	107
3.2. L'APPROCHE FISCALE DU GRAND RIED.	108
3.2.1. Les surfaces fiscales par catégorie de terres.	109
3.2.1.1. Surfaces fiscales et données agricoles.	110
3.2.1.2. Surfaces fiscales et évolution des pratiques culturelles.	114
a) L'analyse globale.	114
b) L'analyse de terrain : le cas de la commune de Muttersholtz.	117
3.2.2. Les revenus cadastraux des terres du Grand Ried.	124
3.2.3. La taxe sur le foncier non bâti et l'évolution des exploitations agricoles du Ried.	144