



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

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

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

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

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

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

Le rôle de l'analyse économique dans la planification de l'affectation des terres aux usagers agricoles ou aux usagers urbains

Aage Walter-Jorgensen

Citer ce document / Cite this document :

Walter-Jorgensen Aage. Le rôle de l'analyse économique dans la planification de l'affectation des terres aux usagers agricoles ou aux usagers urbains. In: Économie rurale. N°131, 1979. pp. 11-18;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1979.2631>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1979_num_131_1_2631

Fichier pdf généré le 08/05/2018

Résumé

L'agriculture a de faibles chances de survivre dans les zones où le développement urbain est potentiellement fort ; les restrictions à l'usage des sols ont des conséquences économiques à la fois dans les zones rurales et dans les zones urbaines ; les forces du marché ne peuvent, à elles seules, résoudre les problèmes de l'usage des sols dans les zones péri-urbaines. Dans ce contexte, la planification de l'usage des sols peut être considérée comme un moyen d'élaborer un modèle d'utilisation des sols qui prenne en compte les différents objectifs de la société. D'un point de vue général, il est préférable de garder le contrôle du développement urbain et de promouvoir un transfert ordonné des terres pour ce but, afin de préserver ainsi les ressources des pays en terres et en agréments naturels. Cependant, il ne peut être toujours bon économiquement ni acceptable pratiquement de restreindre le développement urbain dans le seul but de protéger l'espace agricole. Il est vital pour la société que sa population urbaine soit pourvue de bonnes conditions de (logement, d'un environnement sain, et, ce qui n'est pas le moins important, de possibilités d'emploi. Pour atteindre cet objectif, il faut consacrer de l'espace au développement urbain. Il existe de bonnes raisons de penser, cependant, que le lourd tribut payé ces dernières années par la terre agricole au développement urbain ne se perpétuera pas et que l'agriculture trouvera de nombreuses occasions de regagner le terrain perdu en accroissant l'efficacité de sa production sur les terres qui lui restent. Dans l'estimation de ces questions, on doit se demander si des moyens financiers et des efforts ne seraient pas mieux utilisés à résoudre les problèmes de l'agriculture dans les zones rurales qu'en défendant une agriculture dans les zones de développement urbain où elle est appelée de toute façon à disparaître.

Abstract

It has been shown that agriculture has little chance of survival in areas where urban development has a strong potential ; that restrictions on the use of land have economic implications both in rural and urban areas ; the market forces alone cannot be expected to solve land use problems in peri-urban areas. It is in this context that land use planning should be seen as a means of framing a model for the use of land, taking the different objectives of society into consideration. From an overall point of view, it is desirable to keep urban development under control and to promote an orderly transfer of land for such purposes so as to preserve the country's resources of land and amenities of nature. However, it may not always be good economics nor politically acceptable to restrict urban development just for the sake of protecting farm land.

It is of vital importance for a society that its urban population is provided with good housing conditions, a healthy environment to live in and, not least, job opportunities. To achieve this objective, space is needed for urban development. There are good reasons to believe, however, that past years' heavy charge on land resources will not continue, and that agriculture will have ample opportunities to make up for the loss of land by increasing the efficiency of production on remaining land. In evaluating these questions it needs consideration whether money and effort would not be better spent on solving the problems of agriculture in rural areas than by defending an agriculture in urban development areas which is bound to disappear anyway.

II - LES PROBLÈMES FONCIERS

LE RÔLE DE L'ANALYSE ÉCONOMIQUE DANS LA PLANIFICATION DE L'AFFECTATION DES TERRES AUX USAGES AGRICOLES OU AUX USAGES URBAINS

Aage WALTER-JORGENSEN (*)

L'agriculture a de faibles chances de survivre dans les zones où le développement urbain est potentiellement fort ; les restrictions à l'usage des sols ont des conséquences économiques à la fois dans les zones rurales et dans les zones urbaines ; les forces du marché ne peuvent, à elles seules, résoudre les problèmes de l'usage des sols dans les zones péri-urbaines. Dans ce contexte, la planification de l'usage des sols peut être considérée comme un moyen d'élaborer un modèle d'utilisation des sols qui prenne en compte les différents objectifs de la société. D'un point de vue général, il est préférable de garder le contrôle du développement urbain et de promouvoir un transfert ordonné des terres pour ce but, afin de préserver ainsi les ressources des pays en terres et en agréments naturels. Cependant, il ne peut être toujours bon économiquement ni acceptable pratiquement de restreindre le développement urbain dans le seul but de protéger l'espace agricole.

Il est vital pour la société que sa population urbaine soit pourvue de bonnes conditions de logement, d'un environnement sain, et, ce qui n'est pas le moins important, de possibilités d'emploi. Pour atteindre cet objectif, il faut consacrer de l'espace au développement urbain. Il existe de bonnes raisons de penser, cependant, que le lourd tribut payé ces dernières années par la terre agricole au développement urbain ne se perpétuera pas et que l'agriculture trouvera de nombreuses occasions de regagner le terrain perdu en accroissant l'efficacité de sa production sur les terres qui lui restent. Dans l'estimation de ces questions, on doit se demander si des moyens financiers et des efforts ne seraient pas mieux utilisés à résoudre les problèmes de l'agriculture dans les zones rurales qu'en défendant une agriculture dans les zones de développement urbain où elle est appelée de toute façon à disparaître.

THE ROLE OF ECONOMIC ANALYSIS IN PLANNING THE ALLOCATION OF LAND BETWEEN AGRICULTURAL AND URBAN USES

It has been shown that agriculture has little chance of survival in areas where urban development has a strong potential ; that restrictions on the use of land have economic implications both in rural and urban areas ; the market forces alone cannot be expected to solve land use problems in peri-urban areas. It is in this context that land use planning should be seen as a means of framing a model for the use of land, taking the different objectives of society into consideration. From an overall point of view, it is desirable to keep urban development under control and to promote an orderly transfer of land for such purposes so as to preserve the country's resources of land and amenities of nature. However, it may not always be good economics nor politically acceptable to restrict urban development just for the sake of protecting farm land.

It is of vital importance for a society that its urban population is provided with good housing conditions, a healthy environment to live in and, not least, job opportunities. To achieve this objective, space is needed for urban development. There are good reasons to believe, however, that past years' heavy charge on land resources will not continue, and that agriculture will have ample opportunities to make up for the loss of land by increasing the efficiency of production on remaining land. In evaluating these questions it needs consideration whether money and effort would not be better spent on solving the problems of agriculture in rural areas than by defending an agriculture in urban development areas which is bound to disappear anyway.

(*) Economic Institute, Royal Vet. and Agr. University, 40 Thorvald sensvej DK-1871 Copenhagen V, Denmark.

Les conflits pour l'usage de la terre existent depuis que l'humanité en exploite les ressources. Les peuples ont fait la guerre pour défendre leurs droits ou conquérir de nouvelles terres. Cependant, la menace urbaine est beaucoup plus récente. La rareté de la terre a toujours été un problème dans les régions de peuplement dense ; mais aujourd'hui, l'expansion urbaine s'est répandue sur les régions rurales, recouvrant les terres fertiles de béton et perturbant le fonctionnement de la nature et de la vie rurale. Les conflits sont souvent plus aigus sur les franges urbaines. La demande de terre pour les usages urbains d'une part, d'autre part les intérêts de l'agriculture, l'offre alimentaire et la protection de l'environnement, sont pour la société des fonctions vitales qui peuvent devenir contradictoires. Le but de la planification foncière est de limiter ces conflits et de favoriser une utilisation organisée des terres en accord avec les objectifs de la société (économiques, sociaux, etc.).

La plupart des problèmes fonciers résultent des mutations des structures économiques et sociales dans les dernières décennies. La migration de la main-d'œuvre rurale vers les industries urbaines a créé des besoins de logements et d'espace pour cette nouvelle population citadine.

A cela s'ajoutent les effets d'un bien-être croissant : demande de logements plus grands et plus confortables, d'espaces pour les loisirs, la vie en plein air et les services collectifs, tous facteurs qui accentuent la demande de terre. Dans les débats sur les usages urbains du sol, on ne doit pas cependant oublier que l'un des principaux objectifs des politiques de nombreux pays a été de développer l'industrie et de réduire la population active agricole. La perte de terres agricoles est le prix que la société doit payer pour atteindre cet objectif. Dans ce contexte, l'analyse économique doit être envisagée comme un moyen d'évaluer les conséquences des usages alternatifs du sol et comme un guide qui aide les politiciens à résoudre les conflits pour l'usage de la terre (1).

LE DEVELOPPEMENT URBAIN ET L'USAGE DU SOL

Les statistiques concernant l'usage du sol pour le développement urbain sont incomplètes. Des études pilotes menées dans les régions déterminées, montrent une extension des zones urbaines atteignant 2 % par an. Cependant, ce chiffre varie certainement d'une région à l'autre selon les potentialités de la croissance urbaine. Dans la Ruhr-Rhénanie, en Allemagne de l'Ouest, les superficies urbaines se sont accrues de 2 % par an pendant les années soixante (OCDE, 1978,

(1) SCHULTZ (1974) a traité ces questions en relation avec les variations de la rareté des ressources.

p. 12) et une tendance analogue est observée en Angleterre, dans la région de Slough-Hillington, entre 1961 et 1971 (OCDE, 1977 a, p. 4). Le pourcentage pour les terres agricoles est beaucoup plus faible. Pour l'ensemble de l'Angleterre et du Pays de Galles, les terres agricoles diminuent de moins de 0,2 % par an pendant la période mentionnée ci-dessus. Une tendance analogue est observée en Suède (Uhlen 1977, p. 13), alors qu'au Danemark, la surface agricole a diminué d'environ 0,5 % pendant les années soixante. Cette diminution n'est pas due seulement à la croissance urbaine. Elle est due aussi en partie à l'abandon des terres les moins fertiles, à la conversion de grandes superficies (près du littoral et dans les régions rurales) en zones de loisirs ou à leur utilisation pour des résidences secondaires. Quelques zones de loisirs pourraient être remises en culture si une situation critique l'exigeait.

Le développement dans les régions urbaines a été caractérisé par deux tendances principales. Pendant les années cinquante, et jusqu'aux années soixante, un important exode rural vers des activités urbaines est venu grossir la population des villes. Dans le même temps s'est développé un mouvement inverse des urbains : à la recherche de logements plus spacieux, ils ont commencé à habiter les banlieues. Ce dernier mouvement a particulièrement marqué de nombreuses grandes villes : la dépopulation du centre-ville y est devenu un problème préoccupant ces dernières années tandis que se développaient rapidement les résidences nouvelles à la périphérie.

Le résultat de ce développement est présenté (cf. tableau 1) pour l'Allemagne de l'Ouest, où l'accroissement de la surface urbaine par habitant est notable durant la période considérée.

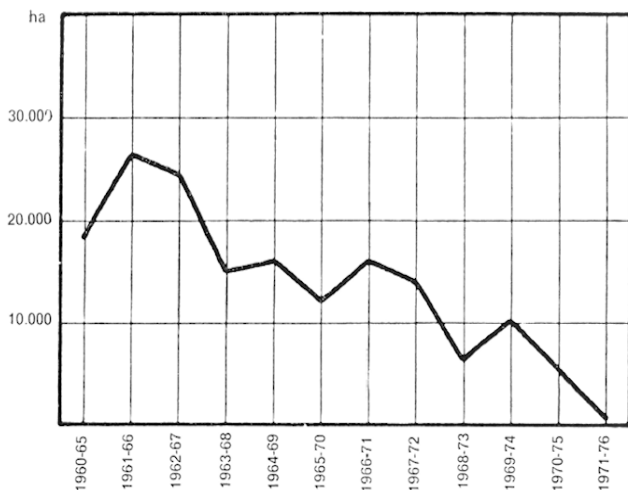
Tableau 1. — Population et superficies par types de zones Allemagne (RFA)

Type de zone	Superficie en %			Population résidente en %			Densité de population hab./km ²		
	1950	1961	1970	1950	1961	1970	1950	1961	1970
Villes	3,0	3,4	4,2	31,4	35,9	36,0	2.030	2.336	2.013
Zones péri-urbaines	8,9	14,0	21,8	14,7	20,2	27,3	391	313	294
Total	11,9	17,4	26,1	46,1	56,1	63,3	750	703	572

Source : OCDE, 1977 b, p. 19.

Beaucoup se sont inquiétés de ce développement urbain, soutenant qu'un déclin continu des surfaces cultivées compromettrait l'approvisionnement alimentaire futur. L'examen des tendances des terres agricoles montre que cette crainte n'est pas justifiée. Dans le cas du Danemark, la diminution des surfaces agricoles a culminé au début des années soixante (voir figure 1) et il y a de bonnes raisons de penser que cette tendance à la baisse va se poursuivre. Tout d'abord, de très importantes surfaces ont été pendant les années soixante converties en zones réservées à l'urbanisation ; mais elles n'ont pas encore toutes été utilisées.

GRAPHIQUE 1. — Diminution annuelle des superficies agricoles Danemark, 1960-65 à 1971-76 (moyennes mobiles).



Source : Bjerre Andersen, 1978.

Ensuite, la construction de logements et de routes a diminué sous l'effet de la récente crise économique, qui a réduit la demande de sols pour cet usage. Enfin, il n'y a plus beaucoup de population rurale à transférer en ville comme ce fut le cas avant la grande période d'expansion des années cinquante et soixante. La combinaison de ces facteurs peut faire penser que la demande de sols pour l'urbanisation pourrait se stabiliser à un niveau plus faible dans les prochaines années (2).

PRIX DES TERRES ET PLANIFICATION DES SOLS

Dans une économie de libre marché, avec la terre en propriété privée, sans restriction limitant son usage, les forces du marché affecteraient les ressources en terre selon le principe de l'allocation économique optimale des ressources. Cependant, le profit maximum, tel qu'il est entendu, peut ne pas servir toujours les intérêts de la société. Pour que cela soit le cas, il faudrait que (Mishan, 1978, p. XI) :

- « tout effet affectant le bien-être de tous les individus ait un prix correctement estimé sur le marché ;
- la concurrence parfaite existe dans toutes les activités économiques ».

Dans un tel monde idéal, les forces du marché à elles seules assureraient une allocation optimale des ressources en terres pour les différents besoins de la société, et il n'y aurait aucune nécessité de planifier cette allocation.

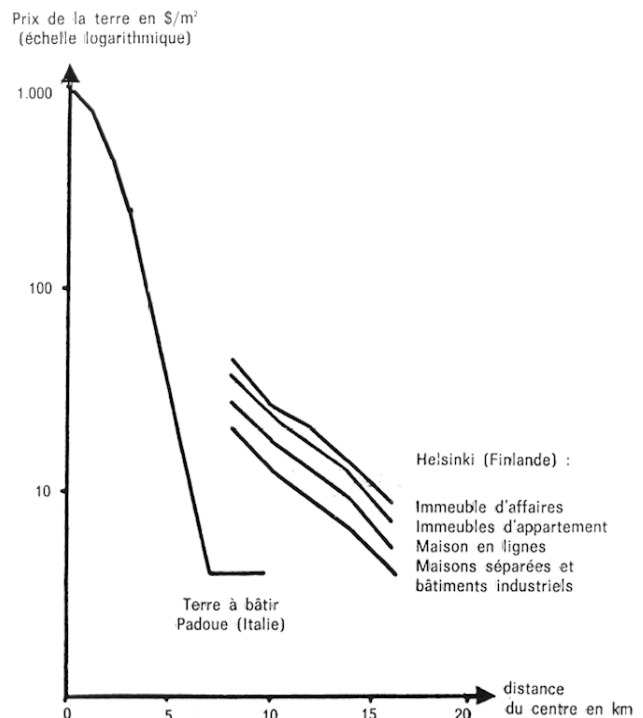
Le problème est que ces hypothèses ne sont pas vérifiées dans la vie réelle : les conditions de la concurrence parfaite (un marché homogène et trans-

parent avec de nombreux vendeurs et de nombreux acheteurs) sont rarement remplies pour le marché des terres. Ceci n'est pas nécessairement dû seulement au monopole privé : dans de nombreux cas la collectivité, étant le seul vendeur ou acheteur de terre dans une zone, contrôle entièrement le marché. Fait plus grave, le marché ne reflète pas certains besoins pour l'usage du sol : ainsi des facteurs comme les loisirs, la protection de l'environnement ne sont pas pris en compte directement dans le prix de la terre.

Ces exemples et d'autres, montrent qu'on ne peut laisser aux seules forces du marché l'allocation des ressources, en terre. Comme le dit Hirsch (1977, p. 156) : « ... nous ne devrions jamais oublier que la seule justification économique et juridique pour tout contrôle de l'usage des terres, incluant les zonages exclusifs, est la prévention d'une mauvaise allocation des ressources par les marchés privés... ». Cela ne signifie pas que la planification de l'usage du sol puisse ignorer les forces du marché. Au contraire, les forces économiques sont toujours présentes derrière la demande pour la terre, et elles devraient être prises en considération dans la planification de l'usage des terres (3).

Le principal obstacle pour l'agriculture dans les zones péri-urbaines est le prix élevé du sol qui accroît le coût de production et décourage l'investissement

GRAPHIQUE 2. — Prix de la terre en fonction de l'usage et de la situation, 1974.



Source : OCDE, 1978, p. 16.

(2) Une tendance analogue est observée aux USA (BRUBAKER, 1977, p. 1041).

(3) Pour une discussion de la planification de l'usage des sols, voir par exemple OCDE (1976) et WALTERS et al. (1974).

dans les activités agricoles normales. Ces difficultés deviennent sérieuses dans les régions de développement urbain (figure 2), où l'agriculture doit concurrencer plus ou moins directement les intérêts urbains, et où le prix des terres excède largement le revenu dérivé de l'activité agricole sur ces terres (4). Au Danemark (printemps 1978), les terres agricoles sont aliénées à la construction urbaine au prix de 20-25 Dkr le m² (soit \$ 3,60-4,50) alors que le prix de la terre dans les zones rurales (sans bâtiments) est environ de 2-4 Dkr le m² (\$ 0,35-0,70) selon la fertilité et la localisation. Dans le voisinage des grandes villes, le prix peut être même plus élevé. En Suède, l'agriculture aurait à payer 24-36 Skr le m² (\$ 5,20-7,80) pour concurrencer le développement urbain (Uhlin, 1977, p. 123).

L'agriculture a donc peu de chances de survie dans les zones où le développement urbain est potentiellement actif et où les forces économiques qui appuient ces intérêts sont libres d'agir.

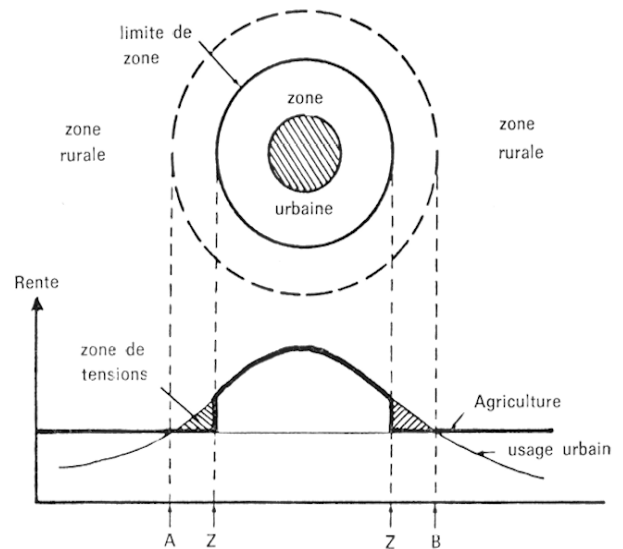
S'il est de l'intérêt de la société de maintenir l'agriculture dans de telles régions, ceci ne peut être réalisé qu'en limitant l'usage des sols et en protégeant l'agriculture contre les influences urbaines. Où et quand intervenir est une question pour les politiciens, mais la décision en la matière doit reposer sur une recherche minutieuse des avantages et des coûts, pour la société, de plans alternatifs d'usage des sols.

LIMITATION DE L'USAGE DES SOLS

L'efficacité d'une mesure de politique est exprimée par le succès avec lequel sont atteints certains objectifs de la société (5). Dans le cas de l'usage des sols, différents objectifs peuvent être considérés, qui pour certains d'entre eux peuvent s'opposer. Des conflits peuvent manifester des intérêts différents dans un même groupe de personnes (on ne peut, dans le même temps, construire sur un terrain et en faire un lieu de récréation), et des intérêts divergents entre des groupes différents de personnes (certains veulent construire, d'autres préfèrent les loisirs). Plus la terre est rare, plus il est difficile de concilier les divers intérêts et de maintenir une politique équilibrée en ce qui concerne l'usage des sols. Ceci est particulièrement vrai lorsque de forts intérêts économiques sont engagés, comme c'est souvent le cas dans des zones de développement urbain.

Les problèmes d'usage des sols sont illustrés par un diagramme (figure 3), montrant une zone urbaine au centre d'une région agricole.

FIGURE 3. — Restriction à l'usage des sols et valeurs foncières.



La valeur du sol (mesurée par la rente) apparaît dans la partie inférieure de la figure, pour l'agriculture (valeur constante) et pour l'urbanisation (la valeur augmente vers le centre de la ville) (6). Pourvu qu'il n'y ait pas de restriction sur l'usage de la terre, nous pouvons nous attendre à ce qu'un ajustement se réalise sur le marché autour du cercle en pointillé qui indique la localisation où les rentes de la terre sont égales pour les usages urbains et les usages agricoles. La localisation actuelle de cette limite, qui peut être définie comme la limite de l'influence urbaine sur la valeur de la terre, dépendra du potentiel de développement urbain dans la région. Dans certaines régions, la limite sera proche de la ville ; ailleurs elle sera plus lointaine. L'influence d'une grande ville s'exerce dans un plus grand périmètre que l'influence d'un petit village. Dans le cas extrême, la limite de l'influence urbaine peut s'étendre jusqu'aux frontières du pays, élevant le prix de la terre au-dessus de la valeur agricole pour tout le pays.

Un zonage exclusif, marqué sur la figure par la limite Z, influencera le marché foncier agricole et urbain. Si nous supposons que le zonage est permanent, c'est-à-dire que la région extérieure à la limite Z sera réservée à l'agriculture à tout jamais, il serait tentant de penser que le prix de la terre tomberait au niveau accessible à l'agriculteur. Une telle baisse du prix serait avantageuse pour l'acheteur de la terre, mais désavantageuse pour les propriétaires qui ne pourraient plus vendre leur terre pour des usages urbains.

Cependant, en pratique, le prix peut tomber moins bas. En premier lieu, il est peu vraisemblable que le zonage soit fixé pour toujours, de telle sorte qu'un

(4) L'effet de la localisation sur le prix des terres a été étudié par nombre d'auteurs, voir LLOYD (1972) et ALCALY (1976), FOURD (1971) dans son analyse des modèles d'usage des sols ruraux analyse l'effet de la localisation sur les résultats économiques et le modèle de production agricole.

(5) HIRSCH (1977) a étudié l'efficacité de mesures limitant l'usage des sols. Pour une discussion plus détaillée sur la limitation de l'usage des sols, voir ANDREWS, ed (1972).

(6) L'exemple repose sur l'hypothèse de la concurrence parfaite qui suppose que la rente se reflète dans le prix de la terre, pour tous ses usages.

gain futur sur la vente de la terre pour des usages urbains, se trouve capitalisé dans la valeur de la terre. En second lieu, la localisation près de la ville attire les acheteurs urbains, qui souhaitent utiliser les fermes à des fins résidentielles ou à des fins spéculatives. Ces deux facteurs font monter le prix de la terre aux franges de la zone urbaine, et nous pouvons en conclure que le zonage, tout en étant un instrument important de la politique de protection des terres agricoles, a une capacité limitée à réduire l'influence urbaine sur le prix des terres agricoles. Il faudra faire appel à d'autres mesures en combinaison avec le zonage, pour mettre l'agriculture à l'abri de l'influence urbaine. En fait, c'est l'objectif principal de la politique foncière.

Une solution serait de réduire la demande des urbains en terres agricoles en dehors de la zone limite. En théorie, cela semble facile, mais ça ne l'est pas. Au Danemark, depuis 1973, l'acheteur d'une ferme doit :

- a) avoir 20 ans ou plus ;
- b) prendre résidence dans la ferme dans les six mois qui suivent l'achat ;
- c) être agriculteur à titre principal.

Les petites fermes sont exemptes de la dernière obligation, et les fermes acquises par transaction familiale ou par héritage sont exclues des règles b) et c). La principale conclusion que l'on peut tirer de l'usage de cette législation est qu'elle n'a guère été efficace pour limiter l'achat de fermes par des non-agriculteurs (7). D'une part, il était difficile de contrôler si un fermier résidait sur sa ferme et était agriculteur à titre principal. D'autre part, il était conforme à l'intérêt général de favoriser l'achat de fermes par les jeunes ayant reçu une formation agricole. La loi est en cours de révision et une proposition a été faite pour ajouter aux restrictions mentionnées ci-dessus l'obligation d'une formation agricole. On ne sait pas encore quel en sera le résultat.

Même une interdiction totale faite aux non-agriculteurs d'acheter des domaines agricoles n'éliminerait pas l'influence que la vente de terre pour l'urbanisation a sur le prix des terres. Les principaux instruments utilisés pour ce faire sont la taxation des plus-values et les taxes de transfert (taxe sur le transfert de terres agricoles en terres urbaines).

Ces deux types de mesures sont appliquées à la vente de domaines agricoles au Danemark, mais autant qu'on sache, aucune estimation quantitative n'a été faite des effets de celles-ci sur le prix des terres. En règle générale, les taxations n'ont pas été appliquées

très restrictivement, quoique le simple usage de telles mesures ait été largement critiqué par les fermiers. En 1975, 17 % de toutes les ventes de fermes ont donné lieu à des taxes sur les plus-values, le montant moyen des taxes étant d'environ 1.300 Dkr par hectare (\$ 230 par ha). Les ventes de fermes, en marché libre, ont été plus souvent taxées que les ventes entre parents ; ce fut le cas aussi des ventes par les agriculteurs âgés, propriétaires de leurs terres depuis longtemps (8).

Les exemples ci-dessus illustrent quelques-uns des problèmes que rencontre la planification des usages du sol dans les zones péri-urbaines. Des exemples semblables pris dans d'autres pays montrent la complexité du problème. Le trait frappant de ce problème est que la planification de l'usage des sols ne peut être séparée de la question des prix des terres, qu'ils sont interdépendants et qu'ils doivent être résolus ensemble.

Maintenant, si nous revenons à la question du zonage, il apparaît souvent que la principale opposition à la limitation des usages du sol vient du secteur urbain, où le zonage est ressenti comme une réduction de l'offre de terre. Le perdant sera dans ce cas l'acheteur qui devra trouver la terre dans une zone relativement plus petite et sans doute à un prix plus élevé. Dans la mesure où cela peut libérer une spéculation incontrôlée par l'insuffisance de terre, cela peut faire hésiter les gouvernements à mettre en place des politiques foncières très restrictives. En effet, la question est de savoir s'il serait possible de restreindre plus que ce n'est fait actuellement l'utilisation de sols pour le développement urbain (9) ; jusqu'ici, la plupart des actions de planification des sols dans les zones péri-urbaines se sont intéressées à *localiser les zones de développement urbain* plutôt qu'à *restreindre globalement l'usage des sols*.

LA CONCURRENCE DE L'AGRICULTURE SUR LE SOL

L'intérêt de la planification de l'usage des sols est, du point de vue des agriculteurs, lié principalement à la protection de la terre et aux conditions de la production agricole. Les questions de protection de l'environnement et de conservation des paysages sont étroitement liées à ces facteurs.

LA VALEUR PRODUCTIVE DU SOL

Une préoccupation politique de la plupart des pays est de protéger les bonnes terres agricoles. Cette préoccupation est d'autant plus forte que depuis longtemps, de nombreuses villes ont été construites au

(7) L'achat de fermes par des non-agriculteurs est tombé d'environ 50 % du total des ventes avant que ces restrictions fussent introduites à 36 % en 1975. Ce dernier nombre correspond approximativement au pourcentage pour 1960-1970.

(8) Betaenkning nr. 795, Suppl. N° 2, p. 251.

(9) Au Danemark, les zonages urbains doivent prévoir suffisamment de terres pour les quinze années à venir.

milieu des meilleures zones agricoles. Ceci est typiquement le cas du Danemark où les meilleures terres sont les plus menacées par le développement urbain (10). Pour éviter de telles pertes de terres, certains pays exigent une autorisation spéciale avant qu'une terre agricole puisse être utilisée pour le développement urbain (11).

Une telle politique est plus facilement mise à exécution s'il existe des alternatives dans le choix des régions qui peuvent être utilisées pour le développement urbain. On peut trouver sans difficultés des régions où le développement urbain a été banni, par exemple des régions où les valeurs d'agrément de la culture ou de la nature sont en jeu ; mais il est beaucoup plus difficile d'exclure le développement urbain pour sauver les terres agricoles. Dans les régions où les éléments topographiques ou géologiques sont la cause de larges variations dans la valeur productive de la terre, il n'est pas difficile de trouver des localisations alternatives pour le développement urbain. Mais dans les régions agricoles de meilleure qualité, où prédominent les sols fertiles, on ne trouvera pas de telles alternatives.

Le coût pour la société d'un déplacement du développement urbain vers les zones de moindre fertilité est une question complexe qui ne peut être traitée ici en profondeur. Dans le cas extrême, nous pouvons attendre une différence de rendement de 25 à 35 q/ha d'orge de la meilleure terre à la plus mauvaise (Astyng, 1976). Une telle différence peut compter pour l'agriculteur, mais elle est négligeable au regard du coût du déplacement du développement urbain d'une zone à une autre. En outre, la différence de rendement peut être réduite dans une certaine mesure par des techniques plus productives de culture ou par l'usage de l'irrigation. L'importance attachée à la protection des terres agricoles varie d'un pays à l'autre, et dépend, entre autres, de l'étendue des terres agricoles disponibles. Le Danemark, qui est un exportateur de denrées alimentaires, pourrait difficilement restreindre l'emploi de terres pour le développement urbain, mais tout juste sauver quelques hectares de terres fertiles.

LA PRODUCTION AGRICOLE

C'est un fait bien connu que la localisation par rapport à la ville a une influence sur la production agricole. L'exemple classique est celui du modèle de Van Thünen, fondé sur l'observation que l'intensité de la production agricole croît à mesure que l'on s'approche d'une ville. Ces principales caractéristi-

(10) C'est le cas en Norvège où l'usage de terres agricoles pour l'urbanisation est soumise à approbation par le bureau agricole du comité (OCDE, 1977 c, p. 28).

(11) Ceci peut ne pas être toujours le cas. Lors d'une enquête sur l'usage des sols en Angleterre on n'a pu mettre en évidence une perte disproportionnée de terre agricole de bonne qualité.

ques de l'agriculture péri-urbaine aujourd'hui sont (OCDE, 1978, p. 34) :

- « une intensification à base de capital et de travail plus forte que dans l'agriculture traditionnelle là où les conditions de la production sont favorables, mais utilisation plus extensive du sol ou abandon lorsque les conditions sont défavorables et les risques grands ;
- déclin de l'importance de la production animale, en particulier à proximité des villes ;
- accroissement de l'importance des productions végétales ;
- plus grand pourcentage de terres louées ;
- plus grand taux d'agriculture à temps partiel ».

La structure particulière de l'agriculture péri-urbaine est le résultat d'un ajustement aux coûts de production plus élevés, en particulier de la terre et du travail, aux risques de production et à l'importance des conditions de l'environnement de telles régions.

Le rôle de l'agriculture dans les zones péri-urbaines ne peut pas être jugé uniquement à partir de la situation des fermes individuelles. En tant qu'acheteur de biens et de services à d'autres secteurs et comme vendeur de produits agricoles pour l'industrie et le commerce agricole, l'agriculture a un impact sur l'activité économique et sur l'emploi qui dépasse largement son domaine propre. Ces facteurs doivent être pris en compte quand on considère la fonction de l'agriculture dans les zones péri-urbaines. L'agriculture ne peut être sauvée uniquement par la protection des terres agricoles ; la planification des sols doit considérer les besoins de l'agriculture en tant qu'activité économique et lui donner une chance décente de fonctionner et de survivre dans les zones réservées à l'agriculture (12).

PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

On attend de plus en plus de l'agriculture qu'elle prenne part à la préservation des paysages autour des zones urbaines. Ceci s'applique à la fois à l'entretien des paysages ouverts et à la pollution entraînée par la production agricole elle-même. La production agricole dans ses formes modernes n'est souvent pas acceptable à proximité immédiate des zones résidentielles, où l'odeur des animaux et le bruit des machines agricoles ou des ventilateurs donnent fréquemment lieu à des plaintes. Beaucoup de ces difficultés pourraient être résolues par l'emploi de techniques de production améliorées : ainsi par exemple le gaz méthane dégagé par les déjections animales peut apporter une

(12) Une enquête sur l'agriculture des franges urbaines (WALTER-JORGENSEN, 1977) montre que bien des problèmes y sont dus au manque de planification à long terme qui rend aléatoires les investissements dans l'agriculture.

solution au problème de l'énergie, résoudre ceux des déchets agricoles et réduire les maladies contagieuses. Dans les zones urbaines où la terre est réservée à d'autres usages, il est de la responsabilité publique de pourvoir au maintien des espaces ouverts. Dans de telles zones, l'agriculture peut se réduire à cultiver quelques champs et à élever quelques animaux d'une manière conforme à l'intérêt des habitants de la région.

REMARQUES EN GUISE DE CONCLUSION

Nous avons montré que l'agriculture avait de faibles chances de survivre dans les zones où le développement urbain est potentiellement fort, que les restrictions à l'usage des sols ont des conséquences économiques à la fois dans les zones rurales et dans les zones urbaines et que les forces du marché ne peuvent, à elles seules, résoudre les problèmes de l'usage des sols dans les zones péri-urbaines. Dans ce contexte la planification de l'usage des sols peut être considérée comme un moyen d'élaborer un modèle d'utilisation des sols qui prenne en compte les différents objectifs de la société. D'un point de vue général, il est préférable de garder le contrôle du développe-

ment urbain et de promouvoir un transfert ordonné des terres pour ce but, afin de préserver ainsi les ressources des pays en terres et en agréments naturels. Cependant, il ne peut être toujours bon économiquement ni acceptable pratiquement de restreindre le développement urbain dans le seul but de protéger l'espace agricole.

Il est vital pour la société que sa population urbaine soit pourvue de bonnes conditions de logement, d'un environnement sain, et, ce qui n'est pas le moins important, de possibilités d'emploi. Pour atteindre cet objectif, il faut consacrer de l'espace au développement urbain. Il existe de bonnes raisons de penser, cependant, que le lourd tribut payé ces dernières années par la terre agricole au développement urbain ne se perpétuera pas et que l'agriculture trouvera de nombreuses occasions de regagner le terrain perdu en accroissant l'efficacité de sa production sur les terres qui lui restent. Dans l'estimation de ces questions, on doit se demander si des moyens financiers et des efforts ne seraient pas mieux utilisés à résoudre les problèmes de l'agriculture dans les zones rurales qu'en défendant une agriculture dans les zones de développement urbain où elle est appelée de toute façon à disparaître.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ALCALY Roger E. (1976) : « Transportation and Urban Land Values : A Review of the Theoretical Literature », *Land Economics*, Vol. 52, p. 42-53.
- ANDREWS Richard B. (1972) : *Urban Land Use Policy*, N.Y. 1972, 285 p.
- ASLYNG H.C. (1976) : « Jordklassificering og hostudbytte i Danmark » (Soil classification and harvest yields in Denmark), *Tidsskrift for Landøkonomi*, Vol. 165, p. 345-358.
- BETÆNKNING no. 795 (1977) : *En fremtidig landbrugspolitik* (A future farm policy), Betænkning fra Udvalget for den fremtidige landbrugspolitik, København 1977, 142 p. + 3 Suppl.
- BJERRE ANDERSEN G. (1978) : « Facts og forventninger vedrørende arealanvendelse » (Facts and expectations concerning land use), *Byplan*, Vol. 29, No. 6, 1978, p. 172-78.
- BRUBAKER S. (1977) : « Land — The Far Horizon », *Amer. Journ. of Agr. Economics*, Vol. 59, 1977, p. 1037-1044.
- CAS (1976) : *Land for Agriculture*, Centre for Agricultural Strategy, Report 1, University of Reading, 1976, 101 p.
- FOUND William C. (1971) : *A theoretical approach to rural land-use patterns*, London, 190 p.
- HIRSCH Werner Z. (1977) : « The Efficiency of Restrictive Land Use Instruments », *Land Economics*, Vol. 53, p. 145-156.
- LLOYD Peter E., et DICKEN Peter (1972) : *Location in space : a theoretical approach to economic geography*, N.Y. 292 p.
- MISHAN E.J. (1978) : *Cost-Benefit Analysis*, 2nd ed., London, 454 p.
- OCDE (1976) : *Politiques d'usage du sol et agriculture*, Paris, 84 p.
- OCDE (1977 a) : « Agriculture péri-urbaine dans la zone de Slough-Hillingdon, (Contribution paper by the Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, London). Pour une rencontre d'experts 14-18 novembre 1977, OCDE, Directoire pour l'Agriculture et l'Alimentation, Paris, 32 p.
- OCDE (1977 b) : « Agriculture péri-urbaine dans la région Rhin-Rhur », *Contribution du Dr. Edmund Mrohs pour une rencontre d'experts, 14-18 novembre 1977*, OCDE, Directoire pour l'Agriculture et l'Alimentation, 46 p.
- OCDE (1977 c) : « Peri-Urban Agriculture in the Honefoss District », (Contribution paper by Inge Brors, Olav Felland et Kristen Oyen). Pour une rencontre d'experts, 14-18 novembre 1977, OCDE, Directoire pour l'Agriculture et l'Alimentation, Paris, 31 p.
- OCDE (1978) : *L'Agriculture dans la planification et l'aménagement des zones péri-urbaines, rapport de synthèse*, AGR/WP 1 (78) 1, (dupl), Paris 1978, 84 p. (Restreint).
- SCHULTZ Th. W. (1974) : « Conflicts Over Changes in Scarcity : An Economic Approach », *Amer. Journ. of Agr. Economics*, Vol. 56, p. 998-1004.
- UHLIN Hans-Erik (1977) : « Tätortsutveckling på jordbruksmark » (Urban development on farm land), *Rapport från Institutionen för Ekonomi och Statistik*, Nr. 122, Dec. 1977, 154 p. + app.
- WALTER-JORGENSEN Aa. (1977) : *Landbruget i tætbyggede områder* (Agriculture on the urban fringe), Økonomisk Institut, Den kongelige Veterinær- og Landbohøjskole, København, 51 p.
- WALTERS A.A. et al. (1974) : *Government and the Land*, IEA Readings 13, The Institute of Economic Affairs, London, 95 p.