

1.1 Contexte

La valeur de rendement joue un rôle important dans le droit foncier rural. Conformément à l'art. 17 de la loi sur le droit foncier rural (LDFR ; RS 211.412.11), elle détermine la valeur à laquelle une entreprise agricole est imputée sur la part de l'héritier qui reprend l'entreprise et l'exploite lui-même. D'autre part, en vertu de l'art. 73, al. 1, LDFR, un immeuble agricole ne peut être grevé d'un gage immobilier que jusqu'à concurrence de la charge maximale. Celle-ci correspond à la somme de la valeur de rendement agricole augmentée de 35 % et de la valeur de rendement des parties non agricoles.

La valeur de rendement est définie à l'art. 10, al. 1, LDFR comme la valeur équivalant au capital dont l'intérêt (rente), calculé au taux moyen des hypothèques de premier rang, correspond au revenu d'une entreprise ou d'un immeuble agricole exploité selon les usages du pays. Conformément à l'art. 1 de l'ordonnance sur le droit foncier rural (ODFR ; RS 211.412.110), le revenu pris en compte correspond à la rente estimée du capital immobilier après répartition du revenu agricole entre les facteurs de production, travail et capital.

Vu le rôle important joué par la valeur de rendement, celle-ci doit impérativement être calculée partout de la même manière, indépendamment de l'expert, du lieu et du moment. C'est pourquoi les modalités du calcul sont réglées à l'annexe 1 de l'ODFR (Guide pour l'estimation de la valeur de rendement).

Le guide pour l'estimation de la valeur de rendement doit être revu périodiquement afin de l'adapter à l'évolution de l'économie et de la technique. La version actuelle est en vigueur depuis le 1^{er} février 2004. Depuis, les techniques agricoles ont progressé, les exploitations se sont spécialisées et ont développé de nouvelles branches d'activités, comme la production d'énergie à partir de la biomasse. De plus, le marché des capitaux a connu de profondes mutations et les taux d'intérêt évoluent à un niveau historiquement bas. Le moment est par conséquent venu, après quatorze ans, de revoir, d'adapter et de compléter le guide de 2004.

Lors de la procédure de consultation relative à la Politique agricole 2014-17, plusieurs participants, notamment des instances cantonales (services chargés de l'exécution du droit foncier rural et administration fiscale) et des représentants de la branche, ont demandé une révision du guide pour l'estimation de la valeur de rendement. Étant donné qu'aucune modification de loi n'est prévue en 2018, la présente révision se limite à des modifications à l'échelon réglementaire (ordonnances). Les précisions nécessaires à l'échelon des lois seront apportées lors des prochaines révisions de la LDFR et de la loi fédérale sur le bail à ferme agricole (LBFA ; RS 221.213.2).

1.1.1 Problématique

Du fait du cours pris par les taux hypothécaires – qui servaient jusqu'à présent de base pour le calcul de la valeur de rendement – il a été nécessaire de repenser entièrement la manière de déterminer cette valeur. Calculée selon la méthode actuelle et sur la base des données comptables fournies par le Dépouillement centralisé d'Agroscope, la valeur de rendement se situerait à 40 219 francs par ha, soit à un niveau de 15 831 francs ou 65 % supérieur à celui de 2004.

Les valeurs projetées pour la période 2002-2010 divergent des résultats comptables enregistrés par Agroscope¹, ce qui indique que l'évolution des rendements agricoles a été largement sous-estimée dans le cadre de la dernière révision du guide. Pour la région de plaine, par exemple, on a tablé sur une valeur de rendement de 26 548 francs, alors qu'elle a atteint 32 577 francs, soit 22,7 % de plus. Les divergences s'expliquent par la baisse des taux hypothécaires, pour lesquels l'hypothèse de calcul prévoyait au contraire une hausse. La valeur d'une entreprise agricole ne doit pas être déterminée

¹ Groupe de travail relatif à la valeur de rendement : Rapport détaillé concernant la révision du guide d'estimation de la valeur de rendement agricole 2017 (pas encore publié)

en fonction de la seule évolution du marché des capitaux. Il s'agit donc de trouver de nouvelles solutions.

La surface d'habitat (unités de logement) normalement nécessaire à l'exploitation agricole était jusqu'à présent déterminée sur la base du type et de la taille de l'exploitation. En moyenne, la valeur agricole était appliquée pour l'appartement du chef d'exploitation et près de deux unités de logement appartenant à un second appartement. Les autres pièces de ce second appartement étaient prises en compte à la valeur du loyer exigible sur le marché. De nos jours, une exploitation s'agrandit en premier lieu grâce à des progrès techniques et non par l'accroissement de sa main-d'œuvre familiale. Le besoin en unités de logement pour la famille de l'exploitant n'est plus guère fonction de la taille de l'entreprise. Lorsque le deuxième appartement d'une ferme n'est pas occupé par les parents, sa location à des tiers peut générer un gain intermédiaire, auquel les cohéritiers ne peuvent en principe pas faire valoir aucun droit au gain.

1.1.2 Solutions proposées

A. Valeur de rendement

L'estimation de la valeur d'une entreprise sur la base de sa valeur de rendement est une méthode également appliquée dans d'autres secteurs de l'économie (PME). Le revenu d'une entreprise est capitalisé à un taux qui prend en compte non seulement les coûts de la dette, mais également une rémunération adéquate des fonds propres. Outre le taux d'intérêt de base, des suppléments sont appliqués en fonction du risque et des impondérables liés à la gestion de l'entreprise ainsi qu'aux aléas du marché. Le coût moyen pondéré du capital assure une prise en compte plus équitable de la situation financière effective des exploitations.

Jusqu'à présent, la valeur de rendement était capitalisée de manière statique, sur la base d'une rente perpétuelle. La modification proposée prévoit une capitalisation dynamique, tenant compte des différentes durées d'utilisation des terres agricoles, des bâtiments d'exploitation et d'habitation. Les dispositions actuelles de la LDFR autorisent cette modification.

La rente du domaine rural découle de la capitalisation des intérêts sur les fonds propres et sur la dette, d'une part, et des fermages complémentaires, d'autre part. Jusqu'à présent, le montant des fermages était capitalisé de la même manière que les fonds propres et le capital emprunté. La littérature sur l'estimation de la valeur des entreprises ou sociétés montre toutefois que la chose louée est prise en compte à sa valeur actuelle, et non à hauteur d'un loyer capitalisé. Il est par conséquent proposé que les objets affermés en complément soient estimés selon la méthode utilisée pour les PME.

Le nouveau guide pour l'estimation de la valeur de rendement est établi sur la base d'une période de calcul courant de 2009 à 2024. Pour les années 2009 à 2014, il se fonde sur les données comptables d'exploitations gérées en mains propres fournies par le Dépouillement centralisé d'Agroscope. Pour les années 2015-2024, les données découlent d'analyses de tendances et de projections établies à l'aide du modèle SWISSland. Les données comptables sont corrigées en fonction des parties non agricoles, et les objets affermés en complément sont comptabilisés à leur valeur actuelle. Le coût du capital est pondéré en fonction des fonds propres et du capital emprunté.

Les principes qui précèdent sont appliqués pour déterminer les valeurs de rendement moyennes d'exploitations agricoles « normales », ces valeurs de rendement servant à leur tour à fixer les normes d'estimation des terres agricoles, des logements de l'exploitant et des bâtiments d'exploitation affectés à l'activité agricole. La ventilation de la valeur de rendement totale selon ces différents éléments fournit les valeurs moyennes déterminantes pour la fixation des montants pris en compte dans l'estimation.

B. Habitation

Il est prévu de ne plus estimer le besoin en logement de l'exploitant d'une entreprise agricole au sens des art. 5 et 7 LDFR en fonction du type et de la taille de l'entreprise. La taille maximale pour les logements de l'exploitant a été fixée à 14 unités de logement². Les chambres et les locaux de séjour pour les employés sont estimés sur la base d'une valeur agricole. Le cas échéant, les autres logements sont évalués à la valeur de rendement non agricole, c.-à-d. sur la base du loyer exigible à long terme sur le marché.

L'estimation de la valeur de rendement agricole est ainsi harmonisée avec la « Directive pour la détermination de la valeur locative agricole »³ de la Conférence suisse des impôts, selon laquelle l'estimation à la valeur de rendement est réservée aux logements occupés par les propriétaires exploitants, les usufruitiers et les fermiers d'une entreprise agricole.

Le fait d'intégrer les logements non utilisés par l'exploitant dans l'estimation de la valeur de rendement à leur valeur locative a pour conséquence d'augmenter le résultat de l'estimation. Cela ne pose toutefois pas de problème du point de vue du financement, car la valeur de rendement des appartements supplémentaires est entièrement prise en compte dans la charge maximale. D'autre part, cette valeur est basée sur un loyer exigible à long terme aux conditions du marché et ce revenu pourra être réalisé.

La valeur de rendement agricole de l'habitation a été corrigée en fonction de la part réservée aux parents. Selon les données relevées par le canton de Lucerne, le logement de l'exploitant représente 57 % des logements d'une entreprise agricole. Lors de la dernière révision, la part d'unités de logement dépassant la place normalement nécessaire n'a pas été corrigée, de sorte que ces unités de logement ont été estimées à double.

Selon la révision proposée, les parents cédant l'exploitation obtiendront pour le deuxième logement (logement des parents) une compensation qui leur donnera le choix de continuer d'habiter à la ferme ou de s'installer ailleurs. Cette solution est aussi plus équitable pour les cohéritiers, car ainsi seul le logement nécessaire à l'exploitation de l'entreprise agricole sera remis à la valeur de rendement agricole.

1.1.3 Procédure

Pour garantir que les instructions du guide restent proches de la pratique, la révision a été menée dans le cadre d'un groupe d'experts dans lequel étaient représentés la Confédération, les cantons (services chargés de l'exécution de la LDFR, administrations fiscales, services de l'agriculture et des caisses de crédit agricole), les propriétaires de biens-fonds agricoles, l'Association suisse des fermiers, la branche (Union suisse des paysans, Fruit-Union Suisse, maraîchers, etc.) et la recherche (Agroscope).

Agroscope a fourni les données de base servant à déterminer le niveau de valeur, le taux de capitalisation, la valeur de rendement, les charges du propriétaire, etc. Plusieurs groupes de travail, appuyés par Agriexpert, ont ensuite élaboré les bases pour la révision du guide.

Toutes les étapes de travail et les modifications apportées au guide pour l'estimation de la valeur de rendement agricole ont été systématiquement consignées et font l'objet d'un document qui sera publié

² Une unité de logement correspond à une pièce de 15 à 18 m² de surface. Les surfaces de cuisines, salles de bains, corridors, halles, vestiaires, galeries, jardins d'hiver, disponibles non chauffés, terrasses, balcons, places, pergolas, etc. sont aussi estimées à l'aide des unités de logement, mais avec des facteurs de conversion spécifiques.

³ http://www.steuerkonferenz.ch/downloads/valeur_locative.pdf

sur le site de l'Office fédéral de l'agriculture OFAG après l'adoption par le Conseil fédéral de la révision de l'ordonnance.

1.1.4 Résultats de la révision

Compte tenu du coût moyen pondéré du capital, le taux de capitalisation est fixé à 4,24 %.

En conséquence des diverses modifications méthodologiques, le niveau de valeur de rendement a été fixé à 26 550 francs par hectare. Le niveau de 2004, corrigé de la part des parents, se montait à 23 290 francs par hectare. La valeur de rendement moyenne est donc augmentée de 3260 francs par hectare ou 14 %, ce qui représente une croissance de 1 % par an.

La ventilation de la valeur sur les terres agricoles, les bâtiments d'exploitation et d'habitation a été vérifiée et adaptée sur la base de valeurs estimées dans le canton de Berne. La valeur pour les bâtiments d'exploitation ont été repondérés. La part des valeurs des bâtiments d'habitation a été par contre augmentée et arrondie afin qu'elle ne baisse pas comparativement à 2004. La valeur attribuée en 2004 aux terres agricoles était trop basse, ce qui a été corrigé.

	2004	2017	
	(sans le logement des parents)		
Terres agricoles	13,5 %	19 %	Fr. 5'045
Habitation	44,5 %	41 %	Fr. 10'885
Bâtiments d'exploitation	41,0 %	40 %	Fr. 10'620

1.2 Principales modifications

La révision du guide pour l'estimation de la valeur agricole entraîne des modifications de l'ODFR. Le taux de capitalisation et la période de référence doivent impérativement être adaptés.

Pour une meilleure compréhension globale, il est prévu que l'ordonnance indique les principes de base du guide. Ces principes n'ont pas changé, mais ils n'étaient jusqu'alors pas mentionnés dans l'ordonnance.

1.3 Commentaire des articles

Art. 1

Jusqu'à présent, le taux de capitalisation se référait au taux d'intérêt pour les hypothèques de premier rang publié par la Banque nationale suisse (BNS). Depuis 2006, la BNS ne publie plus cette valeur, car celle-ci n'a plus de pertinence pour le marché hypothécaire et a été remplacée par d'autres produits.

À l'heure actuelle, il n'est plus approprié de mesurer la valeur des immeubles agricoles sur la base du coût des emprunts. Par conséquent, le taux de capitalisation n'est plus fixé uniquement sur la base de ce facteur, mais en fonction du coût moyen du capital pondéré selon les fonds propres et le capital emprunté. L'estimation des fermages se fonde quant à lui sur la valeur actuelle, et les différents éléments (terres agricoles, bâtiments d'exploitation et d'habitation) sont capitalisés selon une méthode dynamique.

En conséquence de ces modifications, le taux de capitalisation est désormais fixé à 4,24 % (auparavant 4,41 %).

Le nouveau guide pour l'estimation de la valeur de rendement est établi sur la base d'une période de référence courant de 2009 à 2024. Pour les années 2009 à 2014, il se fonde sur l'analyse des données comptables d'exploitations gérées en mains propres fournies par le Dépouillement centralisé d'Agroscope ; pour les années 2015-2024, il se fonde sur des projections.

Art. 2, al. 1

L'art. 2 établit les bases des normes d'estimation.

Le nouvel article énonce également les principes qui déterminent quelles parties de l'exploitation doivent être estimées à la valeur de rendement agricole.

Le guide fixe des normes pour l'estimation des parties servant à l'exploitation agricole et des parties servant aux activités proches de l'agriculture. Les éléments de ces deux parties doivent être estimés à la valeur de rendement agricole, ceux des autres parties à la valeur de rendement non agricole.

Le logement de l'exploitant est comme jusqu'à présent estimé à la valeur de rendement agricole ; les autres logements sont estimés à la valeur de rendement non agricole.

1.4 Audition des milieux intéressés

Les modifications proposées par la présente révision d'ordonnance sont principalement des adaptations rendues nécessaires au vu des données récentes issues du Dépouillement centralisé des données comptables d'Agroscope. Elles découlent des travaux d'un groupe d'experts. Les avis des milieux concernés étaient connus et ont autant que possible été pris en compte. Par ailleurs, le guide a été révisé en veillant à l'objectif d'adéquation optimale aux conditions de la pratique.

Le Département fédéral de la justice et de la police (DFJP) a estimé qu'il n'était pas nécessaire de soumettre la modification de l'ordonnance à une procédure de consultation conforme à la loi sur la consultation. Les milieux concernés ont en revanche été entendus dans le cadre d'une audition informelle le 23 août 2017.

1.5 Conséquences

L'application des nouvelles valeurs a pour conséquence une augmentation de 20 à 50 % de la valeur de rendement pour les terres agricoles selon la qualité des sols et des dessertes. Pour les bâtiments d'habitation, la valeur de rendement augmente de 5,03 % et la valeur locative de 12,22 %. En ce qui concerne les bâtiments d'exploitation, la valeur de rendement augmente de 11,66 % et la valeur locative de 19,35 %. L'augmentation différenciée de la valeur de rendement et locative s'explique d'une part, par le nouveau taux de capitalisation qui est appliqué et d'autre part, par une augmentation différenciée des frais d'entretien.

Les calculs réalisés sur des exploitations témoins montrent selon les ensembles composés de terres agricoles, de bâtiments d'exploitation et d'habitation, une augmentation significativement différente. Pour les exploitations moyennes, la valeur de rendement augmente de 10 à 20 %.

1.5.1 Confédération

Les modifications proposées concernent la nouvelle version du guide pour l'estimation de la valeur agricole, qui est un manuel à l'usage des experts effectuant les estimations. Elles n'auront aucune conséquence pour le personnel ni pour les finances de la Confédération.

À moyen terme, les modifications pourraient se traduire par une légère augmentation des entrées fiscales, lorsque les cantons utiliseront les nouvelles valeurs d'estimation pour le calcul de la valeur locative de l'habitation du chef d'exploitation et de la fortune prises en compte pour les impôts.

1.5.2 Cantons

Les modifications proposées se rapportent à la nouvelle version du guide pour l'estimation de la valeur agricole, qui est un manuel à l'usage des experts effectuant les estimations.

Les modifications ont les conséquences suivantes pour l'exécution du droit foncier rural :

- Constatation de la présence d'une entreprise agricole : étant donné qu'il est prévu que seul le logement de l'exploitant d'une entreprise agricole puisse être estimé à la valeur de rendement agricole, on peut s'attendre à des demandes de décision de constatation dans les cas de situations limites ; le travail supplémentaire qui en résulterait pour les autorités d'exécution devrait toutefois être maîtrisable avec les ressources actuelles ;
- détermination de la charge maximale visée à l'art. 73 LDFR : la charge maximale doit être déterminée lorsque des investissements importants sont envisagés ; tel est déjà le cas actuellement, et la modification ne devrait pas augmenter sensiblement la charge de travail.

Les valeurs de rendement agricoles et les valeurs locatives devront être recalculées par les autorités fiscales. L'actualisation peut être administrativement réalisée en raison que les estimations sont actuelles et entièrement documentées. Il faut compter toutefois sur une charge de travail supplémentaire. Celle-ci est justifiée au vu des possibles recettes supplémentaires de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur la fortune. Dans les cantons qui appliquent la directive de la Conférence suisse des impôts, les modifications proposées n'auront que des effets minimes sur la valeur locative du logement des parents.

1.5.3 Agriculture

Les modifications proposées entraînent une augmentation de la valeur de reprise lors d'un transfert d'exploitation au sein de la famille, ainsi qu'une augmentation de la charge maximale (art. 73 LDFR). Les nouvelles valeurs sont conformes aux valeurs moyennes des résultats comptables agricoles ; elles sont économiquement et financièrement supportables. La charge maximale plus élevée facilitera les investissements dans l'exploitation.

Lors de remises d'exploitation du vivant des parents, les parties s'accordent actuellement déjà pour adapter la valeur de reprise à la hausse ou à la baisse. Cela restera possible à l'avenir.

Les nouvelles valeurs de rendement améliorent les conditions de retraite de la génération cédante. Grâce à la part plus élevée réservée aux parents, ceux-ci peuvent choisir plus librement d'habiter à la ferme ou de s'installer ailleurs. Cette modification assure également des conditions plus équitables pour les cohéritiers, puisque les logements autres que celui occupé par l'exploitant seront estimés à la valeur locative usuelle dans la localité.

Les modifications n'ont aucune conséquence en ce qui concerne la transmission des exploitations hors de la famille. En effet, dans ce cas, le prix licite maximal est fixé sur la base des prix obtenus pour des ventes d'objets comparables.

1.5.4 Économie

Par les modifications proposées, le mode d'estimation de la valeur de rendement agricole se rapproche de celui en usage pour les PME, ce qui est positif.

1.6 Entrée en vigueur

L'ordonnance entre en vigueur le 1^{er} avril 2018. Les transferts d'exploitation prennent souvent effet à la fin d'une année civile, et il importe qu'à ce moment la sécurité juridique soit assurée. Il ne serait par conséquent pas judicieux de fixer l'entrée en vigueur des modifications d'ordonnance au 1^{er} janvier. La date a été choisie de telle manière que la nouvelle valeur de rendement puisse être utilisée pour les fermages qui débutent au printemps.

1.7 Bases légales

L'art. 10, al. 2, LDFR constitue la base légale de la présente modification d'ordonnance.

Projet du 3 août 2017

Ordonnance sur le droit foncier rural (ODFR)

Modification du....

*Le Conseil fédéral suisse
arrête:*

I

L'ordonnance du 4 octobre 1993 sur le droit foncier rural¹ est modifiée comme suit:

Art. 1 Mode et période de calcul

¹ Est réputée valeur de rendement le capital dont l'intérêt (rente) correspond, en moyenne pluriannuelle, au revenu de l'entreprise ou de l'immeuble agricole exploité selon les conditions usuelles. La rente se compose du coût pondéré des capitaux et de la valeur actuelle du fermage des surfaces affermées.

² Pour calculer la rente, le revenu d'exploitation est réparti en règle générale entre les deux facteurs de production, à savoir le capital et le travail, au prorata des prétentions y afférentes. La part du revenu du capital afférente au domaine rural en constitue la rente.

³ Par période de calcul, on entend les années 2009 à 2024. La valeur de rendement est établie sur la base de la moyenne des rentes de domaine calculées pour ladite période et d'un taux d'intérêt moyen de 4,24 %.

Art. 2, al. 1

¹ Le Guide pour l'estimation de la valeur de rendement agricole figure à l'annexe 1. Les principes suivants s'appliquent:

- a. En ce qui concerne les entreprises agricoles, le sol, les bâtiments d'exploitation, l'appartement du chef d'exploitation et les logements des salariés nécessaires pour l'activité agricole sont estimés conformément aux normes agricoles du guide d'estimation. Les constructions ou parties de constructions qui servent à des activités accessoires proches de l'agriculture

RS.....

¹ RS 221.412.110

sont estimées sur la base des résultats d'exploitation conformément à la description dans le guide d'estimation. Les autres logements que celui du chef d'exploitation et les bâtiments destinés aux activités accessoires non agricoles sont estimés selon les normes non agricoles.

- b. En ce qui concerne les immeubles agricoles, le sol et les bâtiments d'exploitation agricoles sont estimés conformément aux normes du guide d'estimation. Les logements doivent être estimés selon les normes non agricoles.

II

La présente ordonnance entre en vigueur le 1^{er} avril 2018.

...

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Doris Leuthard
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr