

Mai 2011



Politiques foncières agricoles en Europe

Histoire et politique foncières de la Pologne

Dimitri Liorit



Étude financée par le Programme 215 du
Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire
et de la Forêt – MAAF (France)

terres
d'Europe
scafr

Études aGter

Association pour l'Amélioration de la Gouvernance de la Terre, de l'Eau et des Ressources naturelles.

45^{bis} Avenue de la Belle Gabrielle, 94736 Nogent sur Marne, cedex, France

Tel : +33(0)1 43 94 72 59 ou +33(1) 43 94 72 96

Email: agter@agter.org Web : www.agter.asso.fr Site de Ressources Documentaires : www.agter.org

n° 10

Ce travail fait partie d'une étude comparative des politiques foncières rurales menée conjointement par Terres d'Europe SCAFR et AGTER avec l'appui de la Chaire d'agriculture comparée d'AgroParisTech. Il porte sur 5 pays européens, l'Angleterre, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et la Pologne. Il a été réalisé à la demande du Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche (France) aujourd'hui Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt.

Le document n'engage que ses auteurs et ne constitue pas le point de vue du MAAF.

AGTER est une association de droit français créée en 2005, qui cherche à favoriser un processus de réflexion collective et d'apprentissage permanent sur les multiples enjeux attachés au foncier et aux ressources naturelles, selon une démarche interculturelle, pluridisciplinaire et multi-niveaux.

Terres d'Europe SCAFR est une Société de conseil pour l'aménagement foncier rural, spécialiste des questions foncières. Elle travaille pour l'État, les collectivités territoriales, les Safer et la FNSafer et tout autre commanditaire. Elle a en charge, pour le compte de la FNSafer, la rédaction du magazine Le prix des terres - Analyse des marchés fonciers.

Directeur : Robert Levesque

Adresse : 91 rue du Faubourg Saint-Honoré, 75008 Paris

Tél. : 01 44 69 86 00

<http://www.safer.fr/>



Ce travail est créé sous une licence Creative Commons Paternité - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification. 3.0 Unported License.

REMERCIEMENTS

Nous remercions le MAAF d'avoir autorisé la publication de cette étude en mars 2016.

Nous avons aussi bénéficié des apports de l'équipe constituée par Terres d'Europe, AGTER, AgroParisTech et les membres du Ministère de l'Agriculture intégrant le comité de pilotage de ce travail de recherche.

Nous leur adressons à tous nos remerciements sincères pour leurs importantes contributions.

Toutefois, les interprétations qui sont présentées ici et les erreurs qui pourraient encore être présentes dans le texte sont de notre seule responsabilité.

Sommaire

Introduction	3
I. Histoire des structures agraires polonaises du X^e au XX^e siècle	4
I.1. La Pologne du X^e au XVIII^e siècle : de la colonisation agricole au grenier européen	4
I.2. La Pologne au XIX^e siècle : occupation étrangère et abolition tardive du servage	5
I.2.1. La Pologne sous domination prussienne du XVII ^e siècle à 1914.....	6
I.2.2. Le Pays de la Vistule, occupé par les russes du XVIII ^e siècle à 1914.	7
I.2.3. Le Sud polonais (territoire sous domination austro-hongroise du XVIII ^e siècle à 1914).....	7
I.2.4. L'héritage foncier contrasté des 3 zones d'occupation.....	8
I.3. La Pologne reconstituée et les premières réformes agraires (1918-1944)	8
I.4. Le régime communiste face aux résistances paysannes (1944-1989)	11
I.4.1. Entre réforme agraire et maintien des grandes structures (1944-1948)	11
I.4.2 Vers une « économie socialiste des campagnes » (1948-1955).....	13
I.4.3. Contradictions des politiques agricoles (1956-1970)	14
I.4.4. Nouveaux attermolements des politiques de structures (1970-1980)	15
I.4.5. Radicalisation des oppositions syndicales (1980-1989)	15
I.5. Transition vers l'économie de marché et polarisation des structures d'exploitation (1989-2004)	16
I.5.1. Une agence de la propriété agricole (APA) pour gérer le devenir des fermes d'Etat	16
I.5.2. Les difficultés de l'économie agricole contribuent à polariser les structures d'exploitations	17
I.5.3. Les programmes de pré-adhésion : une préparation à la PAC impuissante à restructurer l'agriculture polonaise	19
I.6. Les structures foncières face à la PAC (2004-2009)	21
I.6.1. Une entrée négociée en faveur de l'agriculture polonaise	21
I.6.2. Effet conjoints de la PAC et de l'embellie économique	22
I.6.3. Mise en place des quotas : restructuration laitière sans restructuration foncière....	22
I.6.4. Subventions à l'hectare et stratégies patrimoniales	23
I.6.5. Erosion des microstructures de moins de 1 hectare	23
II. Les politiques foncières agricoles : analyse des cadres d'accès au foncier et des garanties offertes pour sécuriser dans le temps l'exploitation	26
II.1. Modalités de transmission des exploitations et imposition foncière	26
II.1.1. Lacunes du cadastre et particularité du droit foncier en Pologne	26
II.1.2. Solidarité intergénérationnelle au sein des sièges d'exploitation	26
II.1.3. Du partage successoral à la désignation d'un héritier	27
II.1.4. Taxation sur les dons et les héritages	28
II.1.5. Les taxes foncières.....	29
II.2. Le fermage en Pologne : entre locations publiques et baux privés informels	29
II.2.1. Une répartition du faire-valoir indirect calquée sur celle des anciennes structures collectives.....	29
II.2.2. La location de terres publiques par l'Agence de la Propriété Agricole	30
II.2.3. Le recours aux locations de terres privées : des agrandissements plus restreints et plus fragiles	33
II.3. L'accès au marché foncier : entre ouverture des échanges et politique de régulation	34

II.3.1. Un marché foncier resté embryonnaire pendant la période communiste	34
II.3.2. La libéralisation du marché des terres dans les années 1990.....	34
II.3.3. Le marché des terres privées : 80 % des transactions mais des lots de petites taille	35
II.3.4. Le marché des terres publiques : 30 % des surfaces totales échangées.....	36
II.3.5. L'Agence de la Propriété Agricole : modalités de fonctionnement	38
II.4. Le renchérissement des terres agricoles	39
II.4.1. Un rattrapage des valeurs foncières sur les prix pratiqués en France.....	39
II.4.2. Une progression des valeurs plus nette sur les terres arables que sur les prés	40
II.4.3. Différence entre prix des terres publiques et prix des terres privées	40
II.4.4. Des facteurs explicatifs : hausse du revenu à l'hectare et baisse des taux d'intérêt réels	41
II.5. Les politiques des structures en Pologne : limiter concentration et émiettement du foncier	43
II.5.1. Régulation du marché foncier privé et contrôle des structures : un nouveau rôle pour l'APA	43
II.5.2. Les mesures de préretraites : entre permanence et officialisation des structures d'exploitation	44
II.5.3. Du soutien aux exploitations de « semi-subsistance »... ..	45
II.5.4. ... aux aides à l'installation sur des structures de 11 ha.....	46
II.5.5. Régimes d'assurance sociale agricole et d'indemnités chômage: des freins à la restructuration des petites exploitations ?	46
II.5.6. Octroi d'une aide d'Etat à l'acquisition de terres agricoles.....	47
III. Synthèse.....	49
Bibliographie.....	53
Glossaire	56

Introduction

L'histoire agraire et foncière de la Pologne est rendue complexe par les nombreux déplacements de frontières et de populations qui ont jalonné son histoire. Le grand Etat féodal de Pologne Lituanie, grenier de l'Europe aux XVII^e et XVIII^e siècles, s'est d'abord vu démembré et occupé par la Prusse, l'Autriche-Hongrie et la Russie. Dans ces trois zones d'occupation, le servage a pris fin au cours du XIX^e siècle, dans des conditions contrastées, avec une redistribution plus ou moins égalitaire des terres. Après sa reconstitution en 1921, la Pologne engage une première réforme agraire, qui exproprie avec indemnisation les grands propriétaires et redistribue les terres à des structures de l'ordre de 10 hectares. Mais elle reste largement inachevée quand éclate la seconde guerre mondiale. Le conflit laisse la Pologne exsangue : dans la translation des frontières qui s'opère de l'Est vers l'Ouest, le pays perd 20 % de son territoire ; les villes sont détruites, les minorités ethniques exterminées. Il en ressort une société quasiment uniformément catholique et rurale, fortement marquée par les occupations étrangères. Le Communisme autoritaire qui gagne une à une les nouvelles républiques d'Europe de l'Est y trouvera un terreau peu fertile, notamment en terme de collectivisation des terres. Au cours de la réforme agraire de 1944, avant tout destinée à gagner la confiance des paysans, l'Etat s'adjudge une grande part des terres gagnées au Nord-Ouest sur l'Allemagne. Mais ailleurs, la collectivisation des terres sera beaucoup plus limitée : fermes d'Etat et, dans une moindre mesure, coopératives de production, n'atteindront au maximum que 25 % de la SAU nationale. En 1989, quand s'effondre le régime communiste, l'arrêt des subventions d'Etat aux grandes structures collectives met à nu leur faible rentabilité et fait exploser le chômage rural dans les voïvodies du Nord-Ouest. Au total, la Pologne compte alors 3,8 millions d'exploitations dont 1,7 million font moins de 1 ha : les structures familiales privées, freinées dans leur développement par le régime, sont fortement morcelées et ont recours à la pluriactivité de manière quasi-systématique pour compléter leur revenu. Après une décennie 1990 morose pour l'économie agricole, marqué par un « repli paysan » sur de petites exploitations de semi subsistance, l'intégration à l'Union Européenne et l'accès aux subsides de la PAC ouvraient à partir de 2004 de nouvelles perspectives.

La SAU polonaise a reculé de 18,7 millions d'hectares en 1990 à 16,2 en 2007, soit une baisse de 13,5 %. Le nombre d'exploitations est passé de 3,8 à 2,6 millions, soit - 32,7 % entre 1990 et 2007. Mais la répartition des terres est restée très inégale : 68,5 % des exploitations polonaises comptent toujours moins de 5 hectares. De l'autre côté, 1 % d'exploitations de plus de 50 hectares, en grande partie issues du démantèlement des fermes d'Etat, exploitent toujours 25 % de la SAU nationale. Cette situation déjoue certains pronostics qui prévoyaient une diminution beaucoup plus drastique des exploitations, et le maintien à terme des 500 000 à 700 000 exploitations les plus grandes, spécialisées et compétitives sur le marché européen. Il semble que cette perspective soit pour l'instant repoussée. Si les dernières tendances montrent une érosion importante des micro-structures de moins de 1 hectare, le paysage agraire polonais présente une forte résilience des petites exploitations de 1 à 5 hectares, et une émergence laborieuse d'une classe d'exploitations de taille intermédiaire.

L'objet de l'étude est en premier lieu d'explicitier le cadre historique dans lequel s'inscrit aujourd'hui la politique foncière polonaise. L'occupation ancienne du pays, sous des régimes politiques et juridiques différents, les déplacements de frontière et de population, les expériences de réformes agraires, plus ou moins achevées sur tout ou partie du territoire, jusqu'à l'introduction récente de paiements directs à l'hectare, sont des éléments déterminants de la structure actuelle des exploitation agricole, notamment d'un point de vue régional.

Dans un second temps, il s'agit d'analyser les cadres d'accès au foncier et des garanties offertes pour sécuriser dans le temps l'exploitation agricole. Le coût d'opportunité du travail agricole dans le contexte économique global, l'évolution des stratégies paysannes, les modalités d'accès au foncier (par transmission familiale, location, acquisition,...), les garanties offertes pour protéger dans le temps l'exploitation sont autant de clés d'analyse. Il convient également de considérer les objectifs et les moyens mis en œuvre dans le cadre de la politique nationale des structures, ainsi que le rôle important de l'Agence de la Propriété Agricole, chargée à partir de 1992 de la gestion et de la privatisation des 4,7 millions d'hectares de terres publiques issues de la période communiste.

I. Histoire des structures agraires polonaises du X^e au XX^e siècle

Le servage a été le rapport social de production prépondérant dans les campagnes du Moyen-Age en Europe Occidentale. En Pologne, cette forme s'est maintenue tardivement, sous la dénomination de second servage. Fondé sur la grande propriété de la noblesse polonaise et l'exploitation d'une main d'œuvre servile et corvéable, le servage a été aboli par les puissances occupant la Pologne au XIX^e siècle suivant des modalités très diverses selon les régions. Au cours du XX^e siècle, 2 réformes agraires successives ont tenté de réduire les inégalités d'accès au foncier, avant que le régime communiste n'instaure une « économie socialiste des campagnes », favorable aux grandes exploitations publiques et néfaste au développement des structures individuelles.

I.1. La Pologne du X^e au XVIII^e siècle : de la colonisation agricole au grenier européen

Au début du Moyen-Age, les vastes plaines polonaises sont encore largement couvertes de landes et de forêts faiblement exploitées sur le plan agricole. Les populations baltes et slaves y pratiquent une agriculture itinérante d'abattis-brûlis peu productive qui limite les densités de population. Ces territoires font l'objet de conquêtes militaires, notamment de la part des Chevaliers Teutoniques, qui, sous prétexte d'évangélisation, enclenchent la colonisation agraire de ces contrées faiblement peuplées. Leur domination s'étend entre le Xe siècle et le XIIIe siècle sur la Prusse Orientale (actuelles voïvodies de Lubuskie, Poméranie, Warmie-Mazurie) et sur les Pays Baltes. Dans ce croissant Nord-Est, la population locale est asservie et constitue la main d'œuvre de colons-fermiers, eux-mêmes vassaux des seigneurs germaniques. Le défrichement de vastes pans du territoire a permis l'installation de grandes structures d'exploitation où l'assolement triennal avec jachère et la culture attelée lourde offraient d'importants avantages. Sous l'influence allemande, le développement de villes portuaires le long des fleuves ou sur la Baltique ont permis l'essor commercial du bassin céréaliier compris entre les vallées de l'Oder et de la Vistule. Restant relativement peu peuplé, le territoire polonais a très tôt dégagé des excédents agricoles exportés vers les pays voisins.

En parallèle de l'influence germanique sur l'Ouest et le Nord du territoire actuel, se développe un royaume de Pologne aux frontières fluctuantes, marqué par les oscillations entre centralisation du pouvoir (XI^e siècle) et prise d'indépendance des duchés (XII-XIII^e siècle). La dynastie Jagellon (1384-1572) marque le début de l'Union Pologne-Lituanie et l'extension de son influence et de ses frontières. En 1466, le traité de Thorun signe notamment le rattachement de la Prusse Royale, majoritairement peuplée d'allemands, au Royaume de Pologne.

En 1569, au profit d'une vacance du pouvoir central qui renforce la noblesse, est formée la République des 2 nations ou *Rzeczpospolita*, qui réunit officiellement les Etats de Pologne et Lituanie. Ce grand Etat couvre alors les actuelles Pologne, Lituanie, Biélorussie, Lettonie ainsi qu'une grande partie de l'Ukraine et l'Ouest de la Russie. Plus grand d'Europe pour l'époque, il rassemble le Royaume de Pologne et le Grand-Duché de Lituanie sous le pouvoir d'un roi élu par une assemblée de nobles (la *Sejm*). Cette république oligarchique – 15 à 20 % de la population ont un droit de représentation politique - se distingue des monarchies absolues occidentales par son fonctionnement démocratique au sein de l'assemblée des nobles, par sa tolérance religieuse (envers juifs et protestants notamment) et par la forte décentralisation de ses institutions. Elle connaît son âge d'or dans la première moitié du XVII^e siècle, résistant aux agressions des empires voisins et parvenant même à disputer des territoires au Tsarat de Russie.

L'économie de la *Rzeczpospolita* reste fondée sur l'agriculture. Les structures d'exploitation étaient majoritairement de grands domaines seigneuriaux exploités par des cerfs sous un régime de corvées. Du XVI^e au XVIII^e siècle, en dépit d'un accroissement des villes, la Pologne-Lituanie reste un pays peu densément peuplé par rapport à l'Europe Occidentale, et génère d'importants excédents agricoles. La Vistule constitue un axe de transport privilégié vers la Mer Baltique et le port de Gdansk, plaque tournante des échanges avec le reste de l'Europe. La Pologne Lituanie y exporte ses matières premières agricoles (principalement à destination des Flandres et de la Hollande, puis de l'Angleterre) et importe des produits manufacturés. Mais la concurrence nouvelle des produits agricoles venus du nouveau monde fait baisser les prix et déséquilibre la balance commerciale du pays : pour maintenir leur compétitivité, les propriétaires terriens sont amenés à durcir les conditions de servage, au risque

de multiplier les révoltes paysannes. Dans un contexte de pays sous-développé complètement dépendant des importations industrielles, la création des premières manufactures au XVIII^e siècle, à l'initiative d'une partie de la noblesse et surtout d'une bourgeoisie urbaine émergente, est entravée par la concurrence des produits étrangers, les frondes répétées de la noblesse et les agressions répétées des empires voisins. Ce contexte, associé à la persistance du servage qui grève la productivité du travail agricole, ne crée pas les conditions favorables à la deuxième révolution agricole qui va s'amorcer dans le reste de l'Europe. On retrouvera jusqu'au début du XX^e siècle de grandes exploitations utilisant des rotations à jachère alors que l'Europe Occidentale a déjà adopté depuis 2 siècles des assolements – et un outillage – plus productifs.

Affaibli par son déficit commercial et par l'instabilité politique interne, l'Etat de Pologne-Lituanie tarde à engager les réformes constitutionnelles qui auraient garanti son indépendance. A partir de 1772, les puissances étrangères se livrent au démembrement de la République moribonde.

La triple partition de la Pologne (1772, 1793 et 1795) conduit à sa disparition des cartes d'Europe : elle est occupée par la Prusse à l'Ouest, la Russie à l'Est et l'Empire Austro-Hongrois au Sud. Dès lors, les trois régimes auront en commun la volonté de limiter le développement d'industries et d'infrastructures dans ce territoire frontalier sensible, d'où le maintien d'une population à majorité rurale. Au gré des troubles politiques internes, les 3 puissances vont engager la transition d'une économie agricole féodale à une économie capitaliste, dans des contextes économiques contrastés, et suivant différentes modalités d'attribution des terres et de transmission du foncier. Si le maintien de grands domaines au cours du XIX^e siècle est une constante dans les 3 zones d'occupation, le paysage des structures d'exploitation va toutefois se différencier sensiblement d'une région à l'autre.

I.2. La Pologne au XIX^e siècle : occupation étrangère et abolition tardive du servage

La Pologne du XIX^e siècle peut s'apparenter aux « périphéries européennes latifundistes » décrites par Mazoyer et Roudart (2002), « dénuées de marché intérieur et sous-industrialisées, et vivant des rentes liées à la sous-rémunération d'une main d'œuvre assujettie ». La persistance du servage (dénommé second servage) et le retard dans la réalisation de la seconde révolution agricole trouvent différentes origines et offrent des nuances régionales importantes.

Partagée par les 3 occupants entre 1772 et 1795, le territoire polonais est une nouvelle fois modifié par le traité de Vienne (1815) par lequel la Russie s'accapare la plus grosse part du pays (cf figure 1).

Figure 1: La Pologne (dans ses frontières actuelles) et ses zones d'occupation au cours du XIX^{ème} siècle



Source : d'après <http://www.atlas-historique.net/1914-1945/cartes/Pologne1919-23.html>

I.2.1. La Pologne sous domination prussienne du XVII^e siècle à 1914

La première partition de la Pologne de 1772 rend à la Prusse la Région de la Prusse Royale, peuplée à 90 % d'Allemands, qui avait été rattachée à la *Rzeczpospolita* en 1466. Ce territoire est progressivement complété par la voïvodie de Grande Pologne (Poznan), une partie de la Mazovie et les villes de Gdansk et Thorun. A la chute de l'Empire napoléonien, le traité de Vienne vient restreindre les possessions prussiennes à la région s'étendant de Poznan à Gdansk.

La province de Prusse Occidentale, qui englobe ces anciens territoires polonais, devient l'arrière-cour agricole de l'Allemagne en cours de développement industriel. C'est dans cette partie de l'actuelle Pologne qu'est enclenchée en premier la transition d'une économie féodale à une économie capitaliste. L'abolition du servage en Prusse débute en 1810 et creuse l'écart entre petites et grandes exploitations. Plusieurs facteurs expliquent l'émergence d'une agriculture dominée par le modèle des *Junkers*, grands propriétaires terriens :

- les paysans libérés du servage sont déclarés propriétaires des fermes qu'ils exploitent, à condition de dédommager les seigneurs locaux d'une part de leur terre, faute d'autre moyen de financement. La noblesse obtient également que le partage des communaux se fasse majoritairement à son profit. Ces 2 facteurs, ajoutés à la libéralisation du marché foncier, permettent globalement l'extension des grands domaines et l'émergence d'une paysannerie minifundiaire précaire qui sera fréquemment contrainte de vendre sa force de travail à l'extérieur¹ : au près des grands domaines, dans les usines et manufactures, ou, en cas de saturation de ces dernières, à l'étranger,
- le droit successoral prussien ainsi que les coutumes héréditaires ne sont pas favorables à la division des exploitations,
- la polarisation de l'économie agricole vers l'Allemagne offre des conditions intéressantes en matières de prix et de débouchés pour la Poméranie et la Grande Pologne. Dans un contexte d'exode rural de la petite paysannerie, ces conditions sont favorables en premier lieu aux grands domaines,
- la germanisation agraire est organisée par une commission de colonisation rurale, chargée d'encourager et d'aider l'installation d'agriculteurs d'origine allemande sur les fermes abandonnées par les polonais émigrants, en particulier les plus grandes.

Au XIX^e siècle, l'accès au port de Gdansk et les conditions favorables à l'agriculture avec la fin de la guerre contre la France incitent les grands domaines de Prusse à s'agrandir et se moderniser à fin d'exportations agricoles. Couplée à la révolution industrielle, la révolution agricole (caractérisée

¹ http://fr.wikipedia.org/wiki/Réformes_prussiennes

par l'introduction d'une sole de trèfle, l'abandon de la jachère, la mécanisation et l'emploi des premiers engrais) permet d'augmenter considérablement les rendements des grandes exploitations.

En 1885, il y avait 11 000 exploitations de plus de 100 ha en Prusse orientale, principalement dédiées à des cultures de rente comme le tabac et la betterave à sucre. Parmi elles, 1900 avaient plus de 1000 ha et accaparaient 26 % des terres de la province.

I.2.2. Le Pays de la Vistule, occupé par les russes du XVIII^e siècle à 1914.

Le « Pays de la Vistule » constitue la grande majorité de l'actuel territoire polonais, placé sous domination russe à partir de 1815. Le congrès de Vienne donne dans un premier temps une certaine autonomie aux Polonais de ce territoire qui disposent d'une *diette* (assemblée) et d'une armée autonomes. Fondé sur l'ancien Duché de Varsovie napoléonien, ce « Royaume du Congrès » connaît dans un premier temps un brillant développement culturel et économique. Mais la révolte de 1830, écrasée par les Russes, aboutit au durcissement des conditions d'occupation : la *diette* est dissoute et l'armée polonaise incorporée à l'armée russe. Les élites intellectuelles, à l'origine du mouvement, sont persécutées et contraintes à l'exil. L'instauration de droits de douanes élevés maintient l'industrialisation de la région dans un état embryonnaire.

Sur le plan agricole, la Russie préserve le système féodal hérité de la *Rzeczpospolita* : l'aristocratie absentéiste, propriétaire de grands domaines fonciers, exploite une paysannerie asservie sur de vastes domaines dédiés aux cultures d'exportation vers la Russie. Les profits réalisés ne sont réinvestis ni dans l'agriculture, ni dans l'industrie locale, l'empire freinant à dessein le développement des infrastructures dans cette zone frontalière. La paysannerie, plus sensible aux revendications de classe, ne soutient guère les mouvements d'insurrection nationalistes de 1830 et 1861, nés dans les villes et emmenés par une noblesse jeune et éduquée.

C'est dans cette zone que la réforme d'affranchissement est engagée le plus tardivement (1861-1864). Contrairement à la partie prussienne, la réforme libère les paysans de toute redevance auprès de leurs anciens maîtres. L'attribution des terres à 800 000 familles sans aucune contrepartie, s'avère plus égalitaire et favorise davantage les exploitations de taille moyenne (10 à 20 ha). En outre, le droit héréditaire interdit de partager les exploitations en unités de moins de 3,4 ha, ce qui limite le morcellement de la petite propriété². Les grands propriétaires, qui ne sont dédommagés qu'au compte-goutte par l'Etat, pâtissent fortement de cette mesure. Cependant, la Russie étant moins demandeuse en céréales que l'Allemagne, l'Est de la Pologne connaît un contexte économique moins favorable au développement agricole que la partie Ouest. Le développement timide de l'industrie, ainsi que l'émigration massive, permettent de réguler la pression démographique des campagnes, à l'inverse de la partie sous domination austro-hongroise.

I.2.3. Le Sud polonais (territoire sous domination austro-hongroise du XVIII^e siècle à 1914).

Avant la partition de la fin du XVIII^e siècle, le Sud de la Pologne (Galicie occidentale) est lui aussi dominé par une classe de seigneurs propriétaires exploitant une main d'œuvre paysanne servile. Au vu de la situation sociale précaire des serfs, pouvant être soumis à 6 jours de corvée par semaine, l'Empereur Joseph II, inspiré par les idées des Lumières, supprime le servage dès 1782 à 1790. Cette décision libère les paysans de la juridiction du propriétaire foncier – par un droit d'appel auprès du pouvoir central - et leurs alloue de plus larges libertés personnelles, notamment celle de posséder des terres. Sans abolir les corvées, l'Etat en limite la durée à 3 jours par semaine.

Ces mesures sont vite abandonnées à la mort du souverain et le servage revient opprimer la petite paysannerie galicienne. Le contexte économique ne crée pas les conditions d'un développement agricole : les grands domaines se voient isolés du commerce le long de la Vistule et privés de leurs anciens débouchés ; leurs profits en déclin ne sont pas réinvestis dans l'industrie locale, ce qui limite fortement le développement d'un marché intérieur.

En 1846 éclate une révolte de la noblesse polonaise à l'encontre du pouvoir autrichien. La paysannerie, incitée au soulèvement par les insurgés répond par une violente révolte, mais dirigée à l'encontre les propriétaires terriens, principalement polonais. Ce soulèvement oblige l'Archiduc

² Halamska, 1988

François-Joseph à imposer une réforme agraire à la noblesse polonaise (1848-1858) : le système féodal est aboli, les cerfs deviennent propriétaires des terres qu'ils cultivent et les paysans se voient attribués des lopins (2/3 des paysans reçoivent moins de 6 ha). En théorie assumé par l'Etat, le dédommagement des propriétaires sera en fait progressivement assuré par les recettes fiscales perçues auprès de la petite paysannerie. Sur le plan politique, la Pologne austro-hongroise acquiert une certaine autonomie à partir de 1867³. Ces changements induisent le creusement des inégalités entre la paysannerie et une minorité de grands propriétaires, encore détenteurs de 40 % des terres à l'issue de la réforme. L'accroissement démographique des campagnes contribue au morcellement des structures paysannes minifundistes et oblige à l'émigration des polonais vers l'Europe de l'Ouest et les Etats-Unis, faute d'industries locales pour absorber le surcroît de main d'œuvre. Conséquence de ce sous-développement, c'est dans le Sud polonais que l'abandon de la jachère au profit de légumineuses et de plantes sarclées mettra le plus de temps à s'imposer.

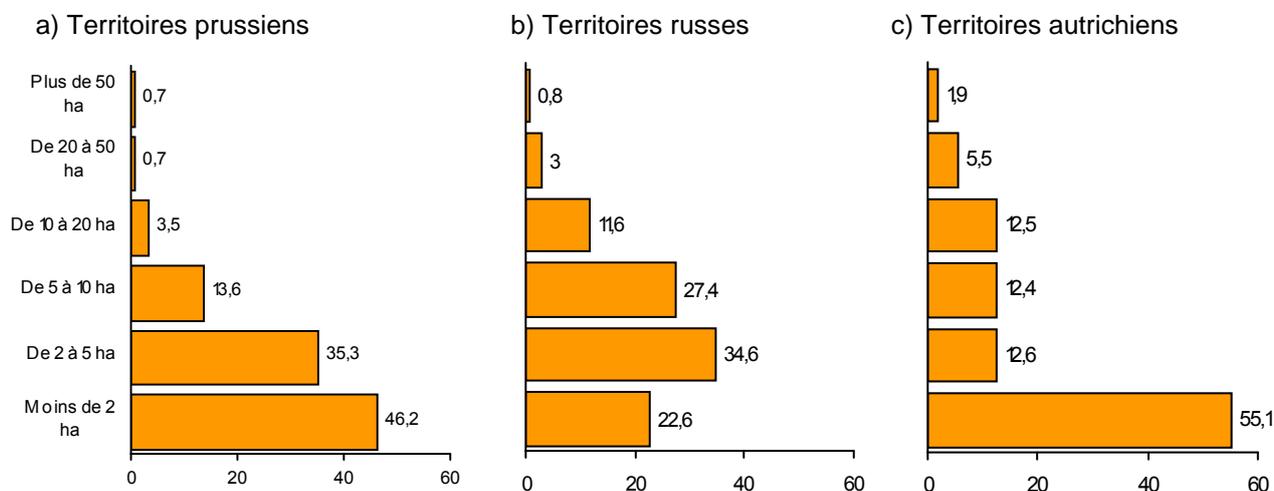
I.2.4. L'héritage foncier contrasté des 3 zones d'occupation

A la veille de la 1^{ère} guerre mondiale, la Pologne présente un visage contrasté suivant les réformes agraires mises en place par les 3 occupants (cf. figure 2). Ceux-ci ont eu pour volonté commune de maintenir la division entre grands propriétaires et petits paysans pour limiter les soulèvements unitaires à leur encontre.

Dans le Sud et l'Ouest les réformes agraires ont maintenu un énorme fossé entre ces 2 classes. A l'Ouest, sous occupation prussienne, la moindre densité de population et le développement du secteur industriel ont permis à une grande part de la main d'œuvre agricole d'échapper à la misère des campagnes. Le Sud en revanche n'a pu échapper au morcellement extrême des structures paysannes.

Le royaume du Congrès présente des structures foncières plus homogènes : la réforme du servage décidée tardivement par la Russie peut être considérée comme une mesure de rétorsion à l'encontre de la noblesse polonaise insurgée et indirectement favorable à la paysannerie.

Figure 2: Répartition du nombre d'exploitations par classe de surface dans les 3 zones d'occupation en 1907 (en %)



Source : d'après Miechówka (2009)

I.3. La Pologne reconstituée et les premières réformes agraires (1918-1944)

Au terme de la 1^{ère} guerre mondiale puis du conflit russo-polonais se dessinent les nouvelles frontières de la Pologne, qui reconquiert son unité nationale après 150 ans d'occupation. Une fois les 3 zones d'occupation réunies, se pose très vite la question agraire : en 1921, sur 27 millions

³ Röskau-Rydel, 2008

d'habitants, 75 % sont des ruraux, 4 millions sont des travailleurs agricoles sans terre et 65 % des petits propriétaires possèdent moins de 5 hectares.

Les grandes exploitations de plus de 50 hectares occupent 30 % soit 6,6 millions d'hectares. Elles atteignent fréquemment 200/300 hectares, voire 2000/3000, avec cependant de fortes disparités régionales : la Galicie, anciennement occupée par l'empire Austro-hongrois, est soumise à un morcellement extrême des structures paysannes, tandis que le reste du territoire, particulièrement la zone d'occupation prussienne, est écartelé entre une main d'œuvre paysanne minifundiste et de très grandes propriétés seigneuriales. Toutefois, la superficie de ces grands domaines ne cesse de diminuer depuis la fin du XIX^e siècle : un certain nombre de grands propriétaires renonce à l'exploitation agricole et liquide leurs domaines en petits lots.

La loi de réforme agraire engagée en 1919 et amendée en 1925 prend acte de cette tendance et vise à l'émergence d'une classe moyenne de paysans sur la base de structures « fortes, saines et productives, appartenant à titre privé à leur propriétaire ». La noblesse terrienne joue donc paradoxalement un rôle important dans le morcellement de ses propres domaines, essentiellement pour des raisons économiques (faible rentabilité des exploitations notamment). La réforme prévoit en outre l'indemnisation des propriétaires à hauteur de 30 à 50 % de la valeur réelle des terrains. Les paysans bénéficient de crédits pour l'achat des lots, que ce soit en vue d'agrandissement ou d'installation. Fondée sur le volontariat des propriétaires, la loi fixe tout de même des quotas annuels de rachat obligatoire. Elle prévoit d'exproprier les domaines de plus de 180 hectares (60 ha pour les zones industrielles et 300 ha pour les grandes plaines des actuelles Ukraine et Biélorussie) et leur redistribution aux paysans sans terre ou minifundistes.

Au total, 2,7 millions d'hectares sont touchés par la réforme entre 1919 et 1938 :

- 1,5 million d'hectares sont consacrés à l'installation de 150 000 exploitations de 10 ha en moyenne. Les objectifs initiaux tablaient sur des structures de 15 à 20 ha mais compte tenu de la demande, elles n'ont pas dépassé 5 ha dans certaines régions,
- 1 million d'hectares sont destinés à l'étoffement des petites structures existantes, par lot de 2 ha en moyenne,
- 200 000 hectares sont réservés à la réalisation de biens publics (écoles,...)

En 1938, les grandes propriétés de plus de 50 ha ne représentent plus que 24 % de la SAU nationale soit 3,9 millions d'hectares, tandis que la superficie occupée par la petite propriété a progressé de 13 % (Halamska, 1988). La réforme agraire, qui reste largement inachevée à la veille de la 2^{nde} guerre mondiale, n'a pas totalement dissout les grands domaines, mais a réduit les inégalités foncières et participé à stopper le morcellement des plus petites structures agricoles. Morcellement qui risquait de s'aggraver dans le mauvais contexte des années 1930. La crise de 1929 a en effet eu des effets prolongés sur l'agriculture polonaise : le ralentissement général de l'économie a affecté fortement les revenus agricoles, mais aussi freiné l'exode rural, et, par suite, empêché l'agrandissement des exploitations. Dans ce contexte, et malgré une augmentation de 20 % de la population rurale pendant cette période, la politique foncière de l'Etat a permis de maintenir un accès privilégié au foncier pour la petite paysannerie.

Considérée par certains observateurs comme une stratégie d'apaisement de la paysannerie sans grande conséquence pour les latifundia (le morcellement des grandes propriétés se faisant sur une base de volontariat), la réforme de 1919 a aussi participé à la re-polonisation du territoire : en riposte à la politique de germanisation des structures agraires subie pendant le XIX^e siècle, les grands domaines détenus par les Junkers allemands furent restitués en priorité à l'Etat polonais pour démantèlement. Dans un contexte nationaliste exacerbé, la redistribution des terres s'est également faite selon une préférence nationale discriminant les minorités, notamment ukrainienne. Cette « polonisation agraire », combinée à une polonisation culturelle engagée par ailleurs eut pour conséquence d'attiser les tensions interethniques dans les territoires orientaux (Giordano, 2001).

Mise à part cette exclusion des minorités, un consensus général enveloppait la mise en œuvre de cette réforme, et l'érosion progressive de la grande propriété au profit d'exploitations paysannes se serait sans doute poursuivie sans l'attaque de l'Allemagne en 1939.

Le pays ressort ruiné de la 2^{ème} guerre mondiale. De tous les pays concernés par le conflit, la Pologne est celui qui paie le plus lourd tribut humain : 20 % de sa population a été exterminée, et les

Étude comparative des politiques foncières européennes - Terres d'Europe-Scafr - AGTER – AgroParisTech réalisée pour le Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche, de la Ruralité et de l'Attractivité des Territoires (France) M.A.A.P.R.A.T. 9

minorités ethniques et religieuses, qui composaient 30 % du paysage démographique avant-guerre, ont pratiquement disparu des nouvelles frontières. La majorité des grandes villes étant détruites, les polonais deviennent une population quasiment uniformément rurale et catholique. Le sentiment nationaliste, propagé dans l'entre-deux-guerres notamment via la première réforme agraire et amplifié par l'oppression nazie, se trouve donc profondément ancré dans les campagnes.

Placée immédiatement sous la domination de l'Union Soviétique, la Pologne va très vite être incitée à collectiviser ses moyens de production, et en particulier la terre agricole. Mais l'attachement de la paysannerie polonaise à sa terre, née de siècles de servage, d'occupation étrangère et de lutte contre les inégalités – notamment foncières – tendra à limiter considérablement ce processus.

I.4. Le régime communiste face aux résistances paysannes (1944-1989)

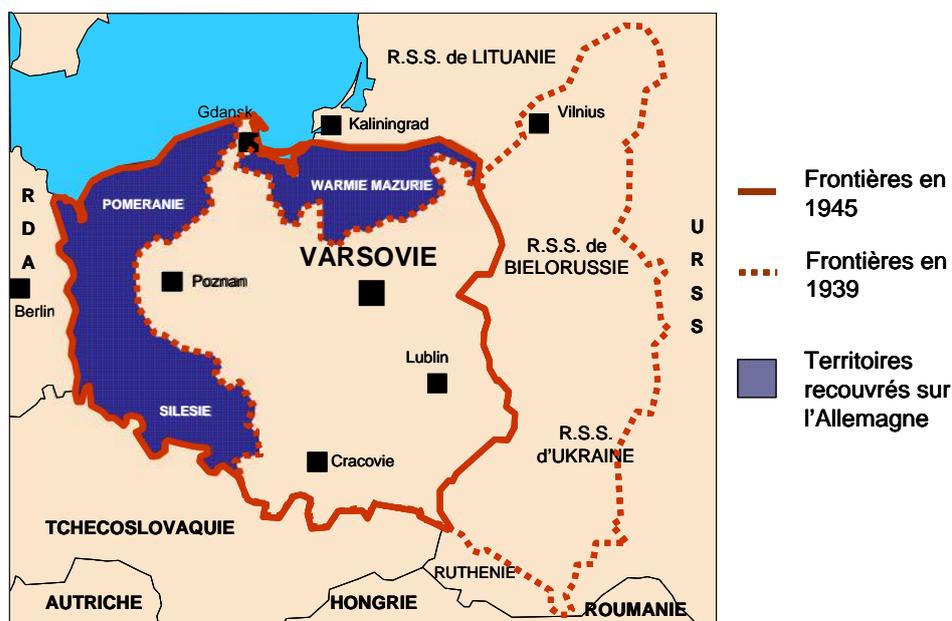
L'immédiat après-guerre est marqué par une 2^{ème} réforme agraire, avant que le régime communiste n'impose une collectivisation partielle des terres et une planification de l'économie agricole. Celles-ci furent cependant moins massives que dans les républiques voisines : hormis dans les territoires recouverts du croissant Nord-Ouest où la population agricole était faite de migrants déracinés, la paysannerie polonaise opposa une réticence unitaire au mouvement de collectivisation.

I.4.1. Entre réforme agraire et maintien des grandes structures (1944-1948)

- La colonisation des territoires recouverts sur l'Allemagne

En 1945, les territoires allemands de Prusse Orientale - Poméranie, Silésie et Warmie-Mazurie, un vaste croissant Nord-Ouest ayant longtemps été allemand - sont attribués à la nouvelle Pologne. Dans le même temps à l'Est du pays, les territoires polonais de Lvov à Vilnius sont incorporés à l'URSS (cf. figure 3).

Figure 3 : Frontières de la Pologne avant et après-guerre



Source : d'après <http://www.atlas-historique.net/1945-1989/cartes/Pologne1945-90.html>

Ce glissement des frontières vers l'Ouest ampute la Pologne de 7,6 millions d'hectares, soit 20 % de sa superficie et entraîne des mouvements de population :

- les populations allemandes du croissant Nord-Ouest abandonnent le territoire pour gagner l'Allemagne,
- dans le même temps, des populations rurales de l'Est intégrées à l'Union Soviétique migrent massivement vers l'Ouest, chassées par la perspective de collectivisation des terres et attirées par les possibilités d'installation sur les fermes allemandes abandonnées du Nord-Ouest. Des opérations de déportation de l'Est vers l'Ouest auront lieu jusqu'en 1948, notamment celle de 140 000 ukrainiens du Sud-Est polonais (Opération Vistule en 1947).

Dès lors, la Poméranie, la Silésie et la Warmie-Mazurie virent cohabiter un assemblage disparate d'Allemands de l'ancienne Prusse Orientale, des nouveaux venus issus des jeunes républiques Soviétiques (lituaniens, biélorusses, Russes, Ukrainiens) et même des polonais de la région de Lublin (sud-Est) cherchant des terres où s'installer.

Cette colonisation sur des exploitations de taille en moyenne supérieure au reste de la Pologne – elles n'avaient pas fait l'objet de la réforme agraire de l'entre-2-guerres - offrit par la suite un contexte favorable au développement de grandes Exploitations Agricoles d'Etat (PGR) et de coopératives de production. Collectivisation d'autant plus facilitée par le manque d'unité paysanne au sein des nouveaux arrivants. Ailleurs en Pologne, la résistance unitaire des paysans au processus de collectivisation des terres en a constitué un frein important.

- La réforme agraire de l'après-guerre

Mené par Gomulka de 1945 à 1948, le premier gouvernement communiste porté au pouvoir se heurte aux résistances paysannes et doit se démarquer du modèle soviétique par une « voie polonaise » vers le socialisme, en particulier dans le processus de collectivisation des terres. Celui-ci se fonde sur une réforme agraire préalable, lancée dès 1944, sous l'influence soviétique.

Au sortir immédiat de la guerre, le Manifeste du 22 juillet 1944 lancé par le Comité de Libération Nationale, sous contrôle de l'Armée Rouge, fait déjà mention d'une « large réforme agraire », écho aux tentatives de l'entre-deux-guerres pour démanteler les grands domaines nobles. En septembre 1944, la réforme est décidée pour la majorité du territoire polonais (à l'exception des territoires recouverts) : elle consiste en la création d'un fonds foncier alimenté par la confiscation des domaines de plus de 100 ha, ou de 50 ha si plus de la moitié de cette surface est arable. Le devenir de ce stock foncier est l'objet de débats entre le Parti paysan polonais, partisan d'une attribution des terres aux agriculteurs, et le parti Communiste, tenant d'une collectivisation sur le modèle soviétique. Au final, est décidée la création de structures individuelles de 5 à 15 ha - en quelques mois 100 000 exploitations voient le jour – mais le gouvernement, dominé par les communistes dès 1945, place sous contrôle de l'Etat une partie des terres confisquées.

La réforme prévoit que les familles bénéficiaires remboursent cet apport à hauteur de la valeur d'une récolte annuelle sur 15 à 20 ans. Quant aux propriétaires dont les terres sont démembrées, ils reçoivent, en guise de contrepartie, et à condition qu'ils soient polonais, une pension minimale de survie et une parcelle de droit commun. L'indemnité d'expropriation est donc dérisoire.

En septembre 1946 la réforme agraire est étendue aux territoires recouverts : malgré la proposition du parti agrarien de créer de grandes structures de plus de 50 ha sur la base des anciennes fermes allemandes, le parti communiste décide la création d'exploitations de 7 à 15 ha, dans un souci d'attirer les nouveaux colons et de prévenir l'émergence de *koulaks* (« gros » propriétaires stigmatisés par l'idéologie communiste). En basse Silésie, les nouveaux arrivants (migrants volontaires ou déportés) sont logés dans les anciennes fermes allemandes à raison de 2 à 3 familles par ferme et se voient attribuer des lots de 8 ha.

Bilan : en 1947, après 3 ans de réforme sur l'ensemble du territoire polonais, près de 6 millions d'hectares (presque 1/4 de la surface arable) ont été concernés par les expropriations :

- 4,5 millions d'hectares sont effectivement redistribués à la paysannerie :
 - 4 millions d'hectares sont distribués pour la création de 800 000 exploitations, d'une superficie moyenne de 5 hectares. Les surfaces sont plus volontiers inférieures à cette moyenne en Pologne centrale et sensiblement plus grandes (10 voire 15 ha) dans les territoire recouverts,
 - 0.5 million d'hectares servent à l'agrandissement de 250 000 structures, à hauteur de 2 ha en moyenne
- 1,3 million d'hectares, principalement localisés dans les territoires recouverts restent dans le giron de l'Etat.

Alors que le Manifeste de juillet ne mentionnait en aucun terme leur collectivisation, une part importante des terres est tombée sous la coupe de l'Etat au cours de la réforme, prélude à la création des PGR (fermes d'Etat) lors de la stalinisation du pays en 1948. La mainmise de l'Etat sur les terres agricoles est particulièrement vive dans les territoires recouverts, où, malgré la colonisation progressive plus ou moins forcée, la densité de la population rurale reste moindre qu'au cœur de la Pologne. De plus, les anciennes exploitations prussiennes, de type capitaliste à salariés, atteignaient souvent plus de 70 hectares. A la libération du territoire, l'occupation par l'armée soviétique de ces grandes structures provisoirement vides, la réquisition de l'équipement agricole perfectionné abandonné par les allemands (batteuses mécaniques fixes, faucheuses-lieuses) et l'afflux progressif d'une main d'œuvre pauvre et déracinée offre un terreau propice à la création de grandes fermes d'Etat mécanisées.

La réforme agraire de 1944 ne s'est donc pas accompagnée d'une redistribution des moyens de production hérités d'avant-guerre (ceux des Allemands dans les territoires recouverts, ceux des grands domaines nobles dans le reste de la Pologne) et la paysannerie polonaise est restée – au mieux – équipée en traction attelée lourde. Néanmoins, celle-ci l'accueillit favorablement, voyant globalement son accès à la terre conforté et les inégalités foncières atténuées. Cette satisfaction des campagnes restait sans doute pour le gouvernement communiste de Gomulka l'objectif premier : acquérir la confiance de l'immense masse paysanne polonaise, qui malgré les pertes humaines liées à la guerre, constituait toujours une part prépondérante de la population nationale. Parallèlement à la réforme se constituait l'Union d'entraide paysanne, mettant en place un réseau de coopératives de commercialisation et d'approvisionnement, prenant en main l'éducation et la vulgarisation agricoles et distribuant aux paysans les aides de l'UNRRA (United Nations Refugees Relief Administration, agence chargée d'apporter un soutien économique aux réfugiés civils du conflit)... L'union d'entraide paysanne put donc pénétrer en profondeur le milieu rural et contrôler les filières amont et aval de la production agricole. Plus qu'à la planification de l'économie agricole, la politique foncière menée dans l'immédiat après-guerre visait ainsi à asseoir la légitimité du pouvoir communiste dans les campagnes.

I.4.2 Vers une « économie socialiste des campagnes » (1948-1955)

Le début de la guerre froide en 1948 durcit l'influence des partis communistes en Europe de l'Est et crée les conditions politiques d'une collectivisation en Pologne. Encouragés par l'URSS, l'évincement de Gomulka et l'accession au pouvoir de Bierut, tout acquis au modèle soviétique, marquent la création des exploitations agricoles d'Etat, des coopératives de production et la naissance d'une économie agricole planifiée sous forme de quotas de livraison obligatoire pour les agriculteurs individuels. Conscient de la cohésion de la paysannerie polonaise, le pouvoir n'ambitionne pas une collectivisation générale, mais une « économie socialiste des campagnes ». A juste titre : les structures d'exploitation collectives ne dépasseront pas 25 % de la surface agricole à l'échelle nationale – une faible proportion comparée aux autres républiques communistes – et les livraisons obligatoires excessives mèneront rapidement à une révision du système. Dans les territoires recouverts de l'Ouest, on estime cependant que l'Etat s'est approprié entre 40 et 70 % des surfaces.

La mise en place de cette « économie socialiste des campagnes » repose sur plusieurs éléments fondamentaux :

- Les livraisons obligatoires

Imposées sur le blé, la pomme de terre, la viande et le lait en 1951 et 1952, ces livraisons à bas prix devaient permettre d'approvisionner à faible coût une population ouvrière croissante et assurer le développement industriel du pays. A chaque exploitation individuelle était donc affecté un quota de livraison, déterminé en conseil municipal suivant son potentiel de production, et payé par l'Etat bien en deçà du prix du marché. L'objectif indirect était également d'étrangler le secteur privé et d'inciter les agriculteurs à rejoindre coopératives et fermes d'Etat, pour lesquelles les livraisons étaient beaucoup moins lourdes.

- La collectivisation des terres

Elle revêt 2 formes, sur le modèle des Sovkhozes et Kolkhozes soviétiques.

- Les exploitations agricoles d'Etat (PGR : Państwowe Gospodarstwa Rolne).

Ces exploitations, propriétés de l'Etat, pouvaient atteindre plusieurs milliers d'hectares, et accueillait d'immenses élevages porcins et laitiers de plusieurs milliers de têtes. Disposant de 9,6 % des terres nationales en 1950 elles ne parvinrent qu'à 13,8 % en 1956. A cette date, elles comptaient pour moins de 10 % de la production nationale, signant l'échec de la gestion planifiée comparée aux performances du secteur agricole privé.

- Les coopératives de production.

Une coopérative de production est un rassemblement d'exploitations agricoles initialement indépendantes dont l'activité est planifiée en fonction des directives de l'Etat et le travail contrôlé par ses représentants. Ces coopératives pouvaient atteindre plusieurs centaines d'hectares, à raison de 10 hectares d'apport en moyenne pour chaque agriculteur. Ceux-ci pouvaient conserver un lopin de 50 ares et un nombre limité de têtes de bétail en propriété propre mais ne pouvaient en aucun cas se retirer de la structure. Les coopératives étaient soumises à des livraisons obligatoires beaucoup plus restreintes que les exploitations individuelles et de fait étaient censées mieux valoriser leur production, au bénéfice des travailleurs. Elles bénéficiaient également de conditions d'accès privilégiées aux intrants et au matériel agricole. Les *koulaks* dénoncés par l'idéologie communiste et soumis à des

livraisons exorbitantes à l'Etat, furent souvent contraints de rejoindre les coopératives. La répression à leur encontre explique en partie la multiplication de ces structures, dont le nombre est passé de 2 200 en 1950 à 10 500 en 1956, soit 8 % des terres agricoles nationales.

La collectivisation des terres qui a succédé la réforme agraire de 1944 oblige à en tirer un nouveau bilan. En 1955, sur les 5,8 millions d'hectares redistribués en 1944 :

- 1,7 à 2,4 millions d'hectares restent alloués à des propriétaires paysans,
- 3,1 millions d'hectares sont désormais exploités par des fermes d'Etat,
- 0.3 à 1 million d'hectares sont exploités sous forme de coopératives.

Dans les territoires recouverts, les estimations au terme de la collectivisation donnent l'Etat détenteur de 40 à 70 % de la SAU.

La différence de rendement entre secteur privé et secteur socialisé – à l'avantage de ce dernier en 1950 – s'estompe à mesure de l'augmentation de la productivité des exploitations individuelles. Malgré l'absence de matériel moto-mécanisé et l'utilisation de 3 fois moins d'engrais à l'hectare que dans les fermes collectives, les structures paysannes individuelles restent en 1956 les acteurs majeurs de la production agricole nationale.

Le développement du marché noir incite le gouvernement à infléchir sa politique à partir de 1953 (assouplissement des livraisons obligatoires notamment, baisse de la propagande anti-*koulaks*,...). Mais le mécontentement social croissant et la fragilisation de la doctrine communiste à la mort de Staline finissent par ramener au pouvoir Gomulka en 1956.

I.4.3. Contradictions des politiques agricoles (1956-1970)

La politique mise en place par Gomulka, tendant à privilégier l'initiative privée et à fustiger la gestion coûteuse et inefficace des coopératives a dans un premier temps pour effet de relever spectaculairement la production agricole du pays :

- les quotas de livraison obligatoires sont revus à la baisse et leur prix relevés,
- l'achat d'engrais, de fourrages et de charbon sous contrat avec l'Etat permet l'accès aux intrants pour les petites exploitations,
- la rentabilité des coopératives et des fermes d'Etat devint un critère de contrôle.

Sur le plan strictement foncier, le gouvernement favorise la restructuration des petites exploitations paysannes :

- la dissolution des coopératives, auparavant interdite, est désormais autorisée,
- la libéralisation du marché foncier,
- les mesures favorisant la reprise des terres par les enfants,
- la réduction de l'imposition foncière sur les exploitations *koulaks*.

Ces mesures ne constituent cependant qu'un assouplissement relatif des contraintes sur l'agriculture familiale.

Mais à partir de 1960, le gouvernement montre des velléités d'autonomie alimentaire tant vis-à-vis des puissances de l'Ouest que de l'URSS. La politique agricole qui en découle privilégie de nouveau les exploitations collectives :

- la vente de tracteurs aux exploitations individuelles est interdite afin de favoriser le recours aux machines détenues par les cercles agricoles sous contrôle étatique,
- un Fond foncier d'Etat est créé, qui vise à restructurer des exploitations de plus de 8 hectares mais surtout à agrandir les grandes exploitations à gestion centralisée. Ce fonds est alimenté grâce à une série de mesures :
 - une pension – modique – est versée aux retraités mettant à disposition du fonds plus de 5 ha de terrain,
 - les terres mal cultivées peuvent être rachetées de force et intégrées au fonds,
 - la transmission des exploitations de moins de 8 ha n'est autorisée que si elles restent indivises ou s'adjoignent à une exploitation voisine.

En conséquence le nombre global d'exploitations s'amenuise (particulièrement les plus petites) tandis que celui des exploitations de plus de 10 ha augmente.

Cette politique aboutit à une nouvelle crise de ravitaillement des villes et à une nouvelle vague de spéculation sur les produits alimentaires, qui précipite la chute de Gomulka en 1970.

I.4.4. Nouveaux attermolements des politiques de structures (1970-1980)

Gierek, revenu au pouvoir, entame une politique ambitieuse de relance économique fondée sur le recours massif aux crédits étrangers. Le changement de gouvernement favorise de nouveau dans un premier temps le secteur privé :

- des prêts de 30 ans, quasiment gratuits, sont proposés aux agriculteurs pour la modernisation de leurs exploitations,
- autorisation est rendue aux exploitations individuelles d'acheter des tracteurs,
- les livraisons obligatoires sont supprimées en 1972,
- la sécurité sociale et la retraite sont mises en place pour l'ensemble des exploitations individuelles et non plus réservées aux travailleurs des structures collectives.

Mais la relance économique du pays est brisée par le choc pétrolier qui accroît le coût des fournitures industrielles et agricoles et révèle les carences du secteur énergétique, abandonné au profit de l'industrie lourde. Face à la crise, des mesures sont prises, cette fois défavorables aux exploitations privées :

- le fonds foncier, alimenté par des mesures étendues sur les retraites, tente de restructurer les exploitations moyennes au détriment des petites propriétés,
- de nouvelles formes de coopératives, sous contrat avec l'Etat, sont encouragées, qui privilégient les systèmes de production spécialisés et l'achat de fourrages concentrés à l'extérieur de l'exploitation.

Face à cette politique, la paysannerie adopte une stratégie de repli vers des systèmes autonomes sur le plan fourrager (les contrats avec l'Etat ne prémunissant pas des ruptures d'approvisionnement), caractérisés également par un recours croissant à la pluri-activité.

Au bilan, la taille moyenne des exploitations demeure proche de 5 hectares, même si les moyens de production ont été préférentiellement attribués aux exploitations de plus de 15 hectares. La pluriactivité, d'autant plus courante que l'exploitation est petite, a favorisé le maintien des structures de moins de 2 hectares, malgré les tentatives de restructurations.

I.4.5. Radicalisation des oppositions syndicales (1980-1989)

La décennie 1970 se termine sur une crise économique et sociale précipitée par l'effondrement de la production agricole en 1976 et les difficultés récurrentes d'approvisionnement. Les accords de Gdansk en 1981 marquent la reconnaissance – à contrecœur – du droit de grève et du syndicat ouvrier Solidarnosc. Mais le mécontentement des agriculteurs, privés d'accès aux moyens de production et au foncier et confrontés à une baisse de leurs revenus, alimente également les mouvements syndicaux ruraux. En février 1981, les accords de Rzeszów accèdent aux revendications des syndicats Solidarité Rurale et Solidarité Paysanne :

- garantie de l'existence de l'exploitation familiale et du caractère durable, égal aux autres secteurs, de l'agriculture individuelle,
- libéralisation du marché foncier (jusqu'à concurrence de 100 hectares, ainsi que le prévoit la loi polonaise),
- égalité de traitement (dotations et crédits) entre tous les secteurs agricoles, y compris les spécialisés,
- programme d'aide à l'agriculture individuelle,
- répartition par l'assemblée villageoise du Fond de développement de l'Agriculture,
- alignement progressif des droits sociaux des agriculteurs sur ceux des autres catégories socio-professionnelles, notamment celui de la retraite sur le minimum social.

Dans les années 1980, un bras de fer s'engage entre le gouvernement et Solidarnosc sur fond de crise sociale et de nouvelles hausses des prix à la consommation. Le syndicat revendique la coexistence entre les entreprises d'Etat autogérées et la libre entreprise individuelle. En 1989, l'accord historique de la table ronde aboutit en septembre à la formation du premier gouvernement non communiste dans les pays de l'Est. Avec le communisme s'effondrent 40 ans de soutiens forcés à l'agriculture collective et de mesures coercitives à l'encontre des exploitations privées.

I.5. Transition vers l'économie de marché et polarisation des structures d'exploitation (1989-2004)

En 1989, le paysage agraire polonais est donc toujours dominé par l'exploitation individuelle qui couvre les $\frac{3}{4}$ de la SAU nationale, soit 14,3 millions d'hectares. Les exploitations d'Etat et les exploitations collectives comptent respectivement pour 3,6 et 0,7 millions d'hectares, principalement répartis dans la partie Ouest du territoire.

Tableau 1: Part des différentes formes d'exploitations en 1989

SAU totale (Mha)	Exploitations d'Etat			Coopératives			Exploitations individuelles		
	%	Mha	Moy. (ha)	%	Mha	Moy. (ha)	%	Mha	Moy. (ha)
18,8	19	3.6	1600	4	0.7	400	76	14.3	6.3

Source : d'après Pouliquen, 2001 et Bafoil, 2001

La période de 1989 à 1991 est marquée par la *thérapie de choc* mise en place par le ministre des finances Leszek Balcerowicz, destinée à assurer la transition d'une économie planifiée à une économie de marché. La privatisation brutale des entreprises d'Etat conduit à une restructuration rapide de l'économie mais aussi à l'explosion du chômage. La récession touche particulièrement le secteur agricole où l'ouverture du ciseau des prix (augmentation du prix des intrants et baisse du prix des denrées agricoles) lamine les exploitations, particulièrement les structures collectives, désormais privées de subventions et alignées sur la concurrence européenne. La récession et le chômage atteignent des niveaux particulièrement élevés dans les exploitations d'Etat de l'Ouest du pays.

I.5.1. Une agence de la propriété agricole (APA) pour gérer le devenir des fermes d'Etat

Malgré une volonté politique déclarée d'en finir avec les anciens cadres du parti et avec les structures agricoles collectives, la privatisation de l'économie touche d'abord prioritairement l'industrie et les services : entre 1989 et 1992 la part du privé dans l'économie non agricole passe de 21 % à 45 %, tandis que dans l'agriculture elle reste stable à 81 %. Dans le même temps, la part de l'emploi privé passe de 30 à 41 % dans le secteur non agricole et de 86 à 92 % dans le secteur agricole.

- **Les coopératives** sont transformées par plusieurs actes juridiques en 1990, 1992 et 1994 : ils permettent la reprise des biens par les coopérateurs et l'évaluation des parts restantes, et leur confèrent la possibilité de reconduire la forme d'exploitation sous un statut nouveau. Cette dernière opportunité a été massivement adoptée, en témoigne aujourd'hui la prégnance des statuts de SA et SARL agricole de grande taille.

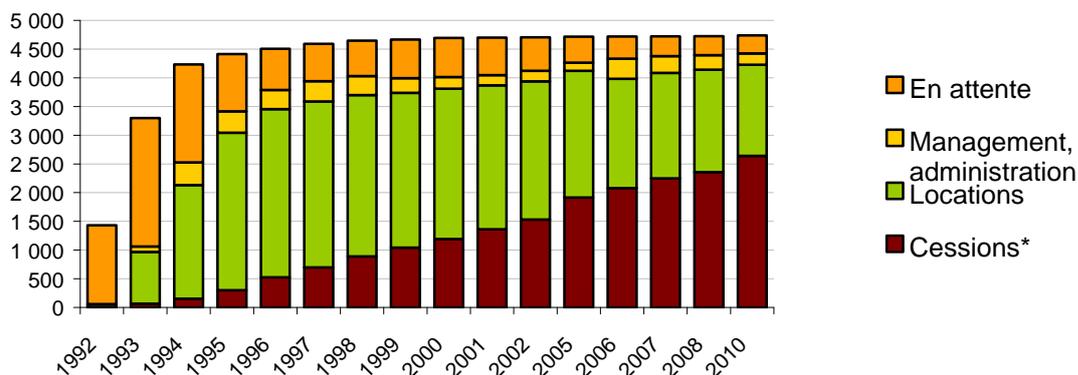
- **Les fermes d'Etat** (3,7 millions d'hectares) ainsi que les terres du **Fond Foncier national** (0,6 million d'hectares) sont quant à elles placées en 1992 sous gestion de l'Agence de Propriété Agricole du Trésor Public National (APA-AWRSP).

Cette agence d'Etat, chargée de restructurer et privatiser les PGR, dispose d'un vaste champ d'action, puisqu'elle reprend à son actif les contrats de travail et les logements des anciens salariés et est habilitée à acquérir les terres des coopératives ou des particuliers. Cette agence va jouer un rôle fondamental dans la redistribution, par vente ou par location, des terres collectivisées, ainsi que l'attribution de biens pour l'urbanisation.

Dans un premier temps, le stock de l'APA a principalement été mis en location, sous forme de lots de 600 ha, tandis qu'une minorité de terres publiques était mise en vente (cf. figure 4). Les deux procédures ont utilisé des procédures d'attribution par enchères. Mais progressivement, la cession définitive des biens publics à des propriétaires privés s'est organisée, au rythme de 150 000 ha par an (cf. II.2 et II.3). Les locations et cessions de la part de l'APA sont revenues à des tailles de lots plus petites, toutefois très variables selon la qualité de l'acquéreur (exploitant individuel ou sociétés d'exploitation). Au total en 2008, la moitié des 4,7 millions d'hectares initialement confiés à l'agence avaient été privatisés, et l'autre moitié restait principalement en location (1,7 millions d'hectares). Diverses formes de transfert ont été plus marginalement employées comme le « droit d'usufruit

perpétuel » (88 000 ha), la gestion par d'autres entités (140 000 ha),... et une partie des terres reste encore en attente d'exploitation (330 000 ha).

Figure 4: Modalité de distribution du stock de terres de l'Agence de la Propriété Agricole de 1992 à 2010



*Les cessions regroupent les ventes, et les divers transferts de propriétés pour l'agriculture et l'urbanisation

Source : d'après GUS 2009 ; APA 2003 ; Zadura 2010

En 2010, l'Agence reste propriétaire des terres de 49 entreprises agricoles jugées stratégiques pour le pays en terme d'amélioration et de conservation variétale ou génétique (8 exploitations spécialisées en productions végétales, 21 en élevage de bétail et 20 en élevage de chevaux), et détient également des parts dans 59 autres entreprises.

Dans la période de transition deux autres institutions voient le jour :

- l'Agence des Marchés Agricoles (AMA), créée en 1992 et dépendante du Ministère de l'Agriculture, offre des outils de régulation des marchés agricoles désormais soumis aux lois de la libre concurrence. Sur le modèle des organismes de régulation et de garantie des prix minimum en place dans les pays occidentaux, l'AMA n'offre dans un premier temps qu'un filet de sécurité en n'intervenant que ponctuellement aux situations d'urgence. A partir de 1996, les quantités d'achats d'intervention par l'agence vont être décidées annuellement sur la base d'analyses de marché et vont cibler un certain nombre de productions : lait et produits laitiers, blé et seigle, fécule de pomme de terre, tabac, miel, colza,...

- créée plus tardivement en 1994, l'Agence de Restructuration et de Modernisation de l'Agriculture (ARMA), dépendante du Ministère de l'Agriculture délivre des fonds d'aide aux entreprises des secteurs agricole et agroalimentaire. Son champ de compétence s'élargit au monde rural avec des aides également allouées aux entreprises de services, aux collectivités locales dans le cadre d'aménagements des réseaux d'eau ou de routes, aux centres de formation, d'expérimentation ou de conseil agricoles, et aux marchés de gros.

Ces 3 agences, qui recoupent grosso modo la gestion des anciennes structures publiques, le soutien aux revenus des différentes filières et le développement rural se calquent sur le modèle des institutions en vigueur à l'époque dans les pays de l'Union Européenne (en France, CNASEA, Offices Agricole Sectoriels, ...) avec des missions propres au contexte de décollectivatisation, de transition vers l'économie libérale et de dualité entre grandes structures anciennement publiques et petites exploitations individuelles. Dans la 2^{ème} partie des années 1990, ces 3 agences (en particulier l'AMA et l'ARMA) vont constituer sur le plan agricole les pivots du processus de pré-intégration et d'intégration de la Pologne à l'Union Européenne.

I.5.2. Les difficultés de l'économie agricole contribuent à polariser les structures d'exploitations

Malgré la mise en place des agences de soutien au développement de l'agriculture polonaise la situation des exploitations reste plombée par le prix élevé des intrants, la hausse des taux d'intérêts, et les faibles soutiens accordés aux productions et aux investissements. La baisse de la production et des marges financières des exploitations ralentit les investissements et empêche leur restructuration. Entre 1989 et 2001, la production laitière chute de 16 à 12 millions de tonnes (Bazin). La part des productions agricoles dans le PIB passe de 12 % en 1988 à 3 % en 2002 (Rusin, Cefres).

Parallèlement, la population des campagnes absorbe le surplus de main d'œuvre libérée par les réformes structurelles des secteurs non agricoles, faisant peser sur les zones rurales un chômage bien supérieur à la moyenne nationale.

Au niveau des structures d'exploitation émerge une classe réduite de sociétés d'exploitation privées de grande taille : elles proviennent d'une part de la transformation des anciennes coopératives de production, d'autre part du processus de location des terres publiques engagée par l'APA (cf. tableau 2).

Tableau 2: Evolution des surfaces détenues et exploitées par les différents types d'exploitation de 1980 à 1996

	SAU totale		Exploitations d'Etat		Coopératives		Sociétés privées	Exploitations individuelles	
	Surface en propriété	Surface exploitée	Surface en propriété	Surface exploitée	Surface en propriété	Surface exploitée	Surface exploitée	Surface en propriété	Surface exploitée
1980	nd	18,95	nd	3,7	nd	1,03	0	nd	14,12
1990	18,78	18,72	4,55	3,74	0,74	0,75	0	13,5	14,23
1997	18,61	18,46	4,1	1,47	0,39	0,46	1,22	14,11	15,29

Source : GUS, 1989; Statistical yearbook and 1998 Agricultural Statistical yearbook

Le secteur agricole privé est donc composé en 1996 de 975 000 micro-exploitations de moins de 1 ha (0,4 ha en moyenne, couvrant 0,4 million d'hectares), 2,1 millions d'exploitations individuelles de plus de un hectare (7 ha en moyenne, couvrant près de 15 millions d'hectares) et 2 000 sociétés privées (620 ha en moyenne, couvrant 1,2 million d'hectares).

Loin d'être figée, cette répartition a évolué au cours des années 1990 en faveur des plus petites structures et des plus importantes, au détriment d'une classe intermédiaire comprise entre 2 et 10 ha (cf. tableau 3).

Tableau 3: Evolution du nombre d'exploitations de plus de 1 hectare par classe de surface 1980 à 2000

		Total	1-2 ha	2-5 ha	5-10 ha	10-15 ha	Plus de 15 ha	Superficie moyenne (ha)
1980	milliers	2390	447	884	717	239	103	5.6
	%	100 %	18,7 %	37,0 %	30,0 %	10,0 %	4,3 %	
1990	milliers	2138	378	750	637	242	135	6.6
	%	100%	17,7%	35,1%	29,8%	11,3%	6,3 %	
1996	milliers	2041	461	667	520	218	173	7.9
	%	100 %	22,6 %	32,7 %	25,5 %	10,7 %	8,5 %	
2000	milliers	1842	435	599	440	184	184	8.1
	%	100 %	23,6 %	32,5 %	23,9 %	10,0 %	10,0 %	

Source : GUS, *Rocznik Statystyczny*, 1997 et 2000.

De 1990 à 2000, le nombre de très petites exploitations (de 1 à 2 hectares) a progressé de 15 % après avoir sensiblement diminué pendant la décennie 1980. A l'autre bout, le groupe des exploitations de plus de 15 hectares s'est renforcé en nombre de 36 % entre 1990 et 2000. A l'inverse, le nombre d'exploitations comprises entre 2 et 15 hectares a diminué d'un quart sur la même période. La part de ces exploitations de taille intermédiaire est passée de 76 % à 66 %. Malgré les changements de statuts, le dualisme entre grande et très petite propriété observé en 1989 s'est donc renforcé, en défaveur des exploitations de taille moyenne qui ont vu leur effectif s'amenuiser.

Le groupe des grandes exploitations sociétaires compte les anciens responsables des fermes collectives, qui par leur insertion dans les filières amont et aval et la mobilisation de l'ancien parc de matériel ont pu maintenir à flot voire développer de grandes structures ; mais aussi un certain nombre de propriétaires d'une quinzaine d'hectares ayant échappé à la stigmatisation communiste et qui profitent des ventes ou locations, sur les marchés publics ou privés, pour s'agrandir voire spécialiser leurs systèmes de production. Les petites exploitations comptent les structures n'ayant pu étoffer leur patrimoine, ainsi qu'un grand nombre de laissés pour compte de la thérapie de choc, ouvriers ou

anciens employés des PGR faiblement qualifiés, qui se replient sur des lopins familiaux et qui ont recours pour survivre à la pluriactivité et aux transferts sociaux (pensions, salaires des migrants notamment). Ce « repli paysan » est un phénomène d'ampleur, bien que difficile à évaluer compte tenu des lacunes statistiques sur les exploitations de moins de 1 ha et des définitions employées pour le statut d'exploitant agricole ou la pluriactivité.

La période post-communiste a donc été marquée par une politique timide vis-à-vis des enjeux agricoles : ni l'augmentation de droits de douane sur certains produits (lait, viande bovine, sucre, pomme de terre, certains fruits et légumes de saison), ni la pratique de prix d'interventions élevés (supérieurs au prix européen pour le blé) n'ont permis de retrouver le niveau de production 1988. En conséquence le processus d'agrandissement n'a concerné qu'une minorité des structures dégageant un revenu suffisant pour investir. Le mauvais contexte économique a conforté le statut du foncier comme « matelas de sécurité » y compris pour les plus petits propriétaires. Le mode de fonctionnement de l'APA n'a pas facilité l'accès aux terres, même pour les grandes exploitations de type sociétaire : les baux, établis par enchères sur des durées trop courtes au regard des investissements consentis, et n'accordant pas de droit de préemption au preneur en cas de vente, ont nourri l'incertitude sur l'accès au foncier. La polarisation s'est donc opérée par morcellement conjoint des petites exploitations (lié à l'économie générale principalement) et des grandes exploitations collectives, que l'APA a fractionnées en 3 ou 4 pour les attribuer au secteur privé (par vente ou location). En ont résulté 2 pôles de structures bien distincts : d'une part la masse des exploitations de moins de 5 hectares, peinant à constituer un revenu suffisant avec la seule activité agricole ; et d'autre part un nombre réduit d'exploitations de 400 hectares, représentant ¼ de la SAU mais souffrant de la mauvaise conjoncture agricole. Soulignons l'inégale répartition géographique de ces 2 groupes, liée à l'implantation initiale dans le Nord et l'Ouest de la plupart des fermes collectives et à l'émiettement historique de la propriété dans le Sud polonais.

Face à ces difficultés, l'intégration à l'Union Européenne et à la Politique Agricole Commune (PAC) faisait figure de planche de salut. Le poids croissant de la population rurale dans la démographie, les difficultés sociales rencontrées par la myriade de petites exploitations (le chômage « caché » représenteraient 1 million de personnes repliées sur des petits lopins) et la faible compétitivité des productions agricoles dans le marché européen ont participé à gonfler les velléités polonaises d'intégrer l'Union. Cette adhésion, accompagnée des fonds de pré-accession, puis des paiements directs aux agriculteurs et des fonds structurels, devait ouvrir des transferts financiers substantiels nécessaires au relèvement de l'économie agricole. En 1994 – 5 ans après l'entrée en vigueur des premiers accords commerciaux avec l'UE – la Pologne déposait sa candidature d'adhésion à l'Union Européenne.

I.5.3. Les programmes de pré-adhésion : une préparation à la PAC impuissante à restructurer l'agriculture polonaise

Parmi les 12 PECO candidats à l'adhésion, la Pologne constitue un poids lourd agricole avec une SAU et une population agricole représentant respectivement 13 % et 40 % de l'Union des 15. Cependant la structure très hétérogène des exploitations agricoles, leur faible compétitivité sur le marché européen et la surpopulation rurale rendent nécessaire un programme de mise au niveau des « standards » de l'Union. A la fin des années 1990 le développement agricole et rural devient un dossier prioritaire du gouvernement polonais, l'élaboration d'une stratégie globale étant indispensable au versement des fonds européens de pré-adhésion.

Plusieurs documents ont donc été proposés, plus ou moins opérationnels, entre 1998 et 1999, pour répondre aux divers enjeux du milieu rural : amélioration des infrastructures, du niveau d'éducation et du revenu agricole, modernisation du secteur agro-alimentaire, stabilisation du marché agricole, soutien à l'emploi non agricole...

Du point de vue des structures d'exploitation, la « Stratégie à moyen terme de développement de l'agriculture et des zones rurales », approuvée en 1998, propose la première un système de pré-retraite permettant la reprise d'exploitations et l'agrandissement des structures – système qui sera adopté en 2002.

Dans un second temps, la « Politique cohérente de développement structurel pour les zones rurales et l'agriculture 2000-2006 » détaille des mesures d'ordre foncier :

- l'amélioration de la structure foncière portant sur 550 000 ha grâce à des crédits préférentiels d'achat de terres,

- l'introduction du soutien à la préretraite en agriculture, prévoyant le départ anticipé de 30 000 agriculteurs entre 2000 et 2004,
- le boisement de 200 000 hectares.

Enfin, le « Pacte pour l'agriculture et les zones rurales » adopté en 1999, prévoit une forte diminution du nombre d'exploitations et de la main d'œuvre agricole ainsi que leur agrandissement, réaffirmant la mise en place d'un système de retraite anticipée pour les propriétaires de terres de plus de 5 ha, qui les revendraient à d'autres agriculteurs.

Parallèlement à ces stratégies nationales, 2 programmes de soutien extérieurs sont mis en place :

- le programme PHARE (« Poland an Hungary Assistance for the reconstruction of the economy ») a été le premier mis en place, d'abord pour appuyer la transition vers l'économie de marché, puis pour préparer, notamment sur le plan institutionnel, l'intégration de la Pologne à l'Union. Ce programme n'a concerné que marginalement le secteur agricole (10 % des fonds alloués soit environ 30 millions d'euros par an entre 1998 et 2002),
- le programme SAPARD (« Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development ») constitue le fond communautaire spécifiquement dédié à l'adaptation de l'agriculture polonaise. Le budget alloué – de l'ordre de 170 millions d'euros par an entre 2000 et 2006 – est censé aider le pays à restructurer et moderniser les secteurs agricole et agro-alimentaire en prévision de l'adhésion. Outre les principaux objectifs déjà soulignés par les programmes nationaux, dont les principaux bénéficiaires sont les administrations, les collectivités, les entreprises de transformation agroalimentaires, les structures d'enseignement agricole, les petites entreprises rurales, l'accent est mis sur l'investissement dans les exploitations (17 % des sommes allouées, soit 30 millions d'euros par an).

Comme le souligne Bafoil (2001), ce programme, au-delà du but économique, vise à construire un cadre institutionnel, à énoncer des procédures normatives en terme de gestion de fonds publics, mais également à créer un cadre de gouvernance entre acteurs nationaux, régionaux et locaux. Concernant les institutions, c'est l'ARMA qui s'est vue chargée des fonds européens, s'appuyant sur des Comités de pilotage centraux et régionaux, chargés de réceptionner et classer les demandes de subventions Sapard.

Malgré la volonté affichée de créer une gouvernance locale, le programme SAPARD reste pilotée par le ministère de l'agriculture et focalisé sur la mise en place d'une procédure centralisée. Les producteurs ne bénéficient que des reliquats une fois les fonds partagés entre administration, collectivités et acteurs intermédiaires (industrie de transformation, notamment laitière). Constatant l'échec de la mesure de modernisation des exploitations – 30 000 bénéficiaires sur un total de 400 000 visés – Bafoil souligne qu'elle a principalement profité aux grandes exploitations déjà insérées dans les circuits de commercialisation. Elles seules pouvaient obtenir des crédits et justifier des *business plan* solides pour bénéficier des 50 % de financement SAPARD. Le faible niveau de formation des plus petits exploitants les tenait également à l'écart de procédures complexes et bureaucratiques d'accès aux aides. D'une manière générale, l'incertitude sur les prix agricoles et les taux élevés de crédits pratiqués ont également freiné les investissements, notamment fonciers. Ce contexte défavorable, assorti des retards pris dans l'exécution du programme ont nourri le scepticisme chez toutes les catégories d'exploitant.

Si le programme SAPARD a largement posé les bases en terme de gestion des futurs fonds européens, il s'est montré inefficace à adapter le gros des exploitations polonaises au marché communautaire. Il a participé à creuser l'écart entre une frange de grandes structures déjà performantes, qui a pu conforter sa compétitivité en accédant aux normes de qualité européennes, et la masse des petites exploitations incapables d'investir et de se moderniser. Le programme n'a pas non plus solutionné les inégalités de développement territorial : les voïvodies du croissant Nord-Ouest restent marquées par des exploitations de taille supérieure à la moyenne mais aussi par le chômage et la paupérisation des anciens salariés des PGR ; les voïvodies du Sud sont marquées par le morcellement de la propriété foncière et le recours pour ¾ des exploitants à un complément de revenu non agricole ; enfin la zone centrale, favorisée par la proximité des grandes villes, et regroupant les exploitations jugées les plus compétitives.

Le constat unanime reconnaissant que le programme SAPARD n'était pas destiné aux « petits » présageait les priorités de la politique structurelle européenne de développement rural en Pologne à partir de 2004 : alléger la masse de la population active agricole, réduire le nombre d'exploitations, créer des exploitations de grande taille par remembrement des terres et créer des

Étude comparative des politiques foncières européennes - Terres d'Europe-Scafr - AGTER – AgroParisTech réalisée pour le Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche, de la Ruralité et de l'Attractivité des Territoires (France) M.A.A.P.R.A.T. 20

emplois alternatifs à l'agriculture dans les zones rurales. D'après les prévisions des experts et du gouvernement polonais pas plus de 700 000 exploitations assez grandes et performantes, soit grosso modo les exploitations de plus de 20 hectares recensées en 2005, auraient la chance de survivre à l'intégration européenne à l'horizon de 2030.

I.6. Les structures foncières face à la PAC (2004-2009)

I.6.1. Une entrée négociée en faveur de l'agriculture polonaise

La Pologne intègre l'UE le 1^{er} mai 2004, dans un groupe de 10 pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO). Parmi ceux-ci, elle sort grande gagnante des négociations d'adhésion en captant près de 49 % des crédits de paiements accordés aux nouveaux entrants sur la période 2004-2006.

Aux fonds du programme SAPARD, dont a été souligné l'impact tout relatif sur les exploitations agricoles, succèdent en 2004 les subventions liées à la mise en place de la Politique Agricole Commune :

- le premier pilier regroupe les aides directes, destinées à soutenir les revenus agricoles, et les mesures de marchés qui visent à appuyer les filières et les prix agricoles. Les aides directes dont la Pologne a décidé le découplage total de l'activité de production, se sont élevées en 2004-2006 à 1,2 milliard d'euros ; les mesures de soutien au marché à 840 millions d'euros.
- les fonds du deuxième pilier, dédiés au développement rural, permettront de restructurer et moderniser les exploitations, notamment par des mesures de préretraites, de soutien à l'installation et à l'investissement. Ils se sont élevés pour le budget 2004-2006 à 2,5 milliards d'euros.

La Pologne, en 2009, a été parmi les NEM le premier bénéficiaire des aides du 1^{er} pilier et, dans l'ensemble de l'UE à 27, le premier bénéficiaire des aides au développement rural (2 milliards d'euros soit 14 % du budget du second pilier).

Tableau 4: Budget de la PAC exécuté en 2009 (en milliers d'euros)

	1 ^{er} pilier	2 ^{ème} pilier	Total
Pologne	1 750	1 970	3 720
Nouveaux entrants	4 530	5 740	10 270
<i>Part de la Pologne</i>	39 %	34 %	36 %
UE -27	43 000	13 700	56 700
<i>Part de la Pologne</i>	4 %	14 %	7 %

Source : Commission Européenne, DG Agri

Le versement des aides directes dès 2004, loin d'être acquis d'avance, a fait l'objet d'après négociations : la commission a rechigné dans un premier temps à verser les aides compensatoires, prétextant que l'intégration à l'UE n'entraînerait pas de baisse de prix pour les PECO. Cette hypothèse était fautive pour le blé polonais qui bénéficiait d'un prix de soutien supérieur au prix du marché européen. Proposer au PECO de se plier à toutes les contraintes communautaires en terme de prix, de quotas et d'organisation de marché, sans bénéficier de tous les avantages a été une position rapidement intenable pour l'UE des 15. En réaction à ce projet de PAC à deux vitesses, les nouveaux entrants ont rappelé l'impératif de rendre compétitives leurs agricultures sur le marché commun et à ce titre ont demandé le versement de la totalité des aides compensatoires dès l'adhésion.

Le compromis a été le versement progressif des aides directes du 1^{er} pilier : 25 % en 2004, 30 % en 2005, 35 % en 2006 puis une augmentation de 10 point par an jusqu'à atteindre en 2013 le total des subventions qui prévaudra alors dans l'Union. Ce dispositif devrait permettre une adaptation en douceur des agricultures au contexte communautaire et la réduction progressive des distorsions de concurrence entre anciens et nouveaux membres. Les nouveaux entrants ont de plus obtenu la possibilité de basculer 30 % de leurs dépenses prévues au titre du second pilier (celui du développement rural) pour compléter les aides directes aux agriculteurs. Ce régime de paiements directs nationaux complémentaires, baptisé « top-ups », a permis aux agriculteurs des PECO de

toucher un soutien de l'ordre de 100 € par hectare dès 2006, à comparer aux 350 € par hectare touchés dans l'Union des 15.

I.6.2. Effet conjoints de la PAC et de l'embellie économique

Au-delà du potentiel agricole affiché par le pays, et pour avantageuses qu'aient été les négociations, les exploitations polonaises, à l'heure de leur intégration au marché commun, n'avaient pas bénéficié comme les premiers entrants de politiques de soutien des prix, mises en place dans les années 1960, ni des politiques de modernisation des structures ou de compensations de handicap naturel mises en place dans les années 1970. En conséquence, les structures polonaises restaient petites et en sous-capitalisation par rapport à leurs consoeurs d'Europe occidentale.

Outre les aides des premier et second piliers, la mise en place des quotas laitiers a été également un volet important des négociations. Si le quota obtenu par la Pologne, bien en dessous des volumes produits, a conduit à une forte restructuration de la collecte et de la production laitière, celle-ci ne s'est pas traduite par une restructuration foncière (cf. I.6.3.). La mesure de préretraitte, mise en place grâce aux fonds du second pilier, semble à l'inverse avoir eu des effets significatifs, en favorisant le départ (plus ou moins réel) des plus petits propriétaires (cf. II.5.2).

Plus généralement le contexte économique s'est largement amélioré au cours des années 2000. Du point de vue macroéconomique, le solde des échanges agroalimentaires, négatif au début des années 2000 (- 780 millions d'euros), a spectaculairement progressé pour atteindre + 1 654 millions d'euros en 2007. La baisse du chômage (qui est passé de 20 % en 2002 à 7 % en 2008) et l'ouverture sur l'Europe ont ouvert des possibilités d'emploi extérieur aux populations sous-employées des campagnes. D'après les données d'Eurostat, la population active agricole a commencé à reculer dès 1996, abandonnant 26 % jusqu'en 2000 puis 11 % sur la période 2000-2009. Sur la décennie 2000, le revenu agricole par actif a doublé. L'accès à l'emploi d'une partie des chômeurs « cachés », sous employés sur de petits lopins de terre, ne s'est toutefois pas accompagné d'un exode rural : 40 % de la population vit toujours en zone rurale. Et la Pologne, demeure le pays d'Europe affichant la plus forte part de population active agricole, avec 2,2 millions d'actifs dans ce secteur en 2009, soit 13 % de la population active nationale.

I.6.3. Mise en place des quotas : restructuration laitière sans restructuration foncière

La Pologne, comme tous les nouveaux entrants, a dû se plier aux systèmes des quotas laitiers pour prévenir les risques de surproduction européenne. Il s'agissait d'un enjeu majeur, la production laitière concernant plus de 727 000 exploitations (environ 1/3 du total). Longuement négocié, un quota de 9,4 millions de tonnes a finalement été consenti à la Pologne, représentant tout juste la consommation nationale et loin des 12 millions de tonnes produites en 2001. Ce quota national, représentant 7 % du quota européen, est réparti en quotas régionaux, dont la gestion marchande permet l'échange hors foncier entre éleveurs de droits à produire : en 2006, le quota de 1000 L s'échangeait 155 €. Dès 2004, la livraison de lait en laiterie a en outre été soumise à une certification vétérinaire garantissant la mise aux normes de l'élevage. Cette mise aux normes, subventionnée à hauteur de 50 % uniquement pour les élevages détenant plus de 5 UGB et produisant annuellement plus de 18 000 l de lait, a constitué une charge insurmontable pour les plus petites exploitations (particulièrement pour les microstructures du Sud du pays). Dès la campagne 2005/2006, 440 000 exploitations ont été exclues des quotas de livraison et contraintes soit de restreindre production et cheptel aux besoins d'autoconsommation familiale, soit de livrer hors quota de manière illégale. Lors de cette même campagne, la Pologne a outrepassé son quota de près de 300 000 tonnes, s'exposant aux sanctions de l'Union. La pénalité laitière, même si elle a été atténuée par un transfert de quota exceptionnellement autorisé par l'UE, a été répercutée auprès de chaque exploitant au prorata de son dépassement individuel. L'adaptation aux normes européennes, la restructuration des circuits de collecte – les laiteries privilégiant désormais les gros volumes de livraison – et l'ouverture d'un libre marché des droits à produire ont conjointement sélectionné les structures laitières les plus compétitives et accéléré le nombre des cessations laitières. Compte tenu des hétérogénéités régionales des structures, certaines régions ont pu affirmer leur vocation laitière, comme la Podlasie, la Grande Pologne et la Mazovie. A l'inverse dans d'autres zones moins favorisées, les points de collecte sont tout juste maintenus grâce aux quotas régionaux. Dans les régions montagneuses du Sud du pays, on estime qu'un tiers des fermes laitières a cessé leurs livraisons entre 2005 et 2007 (Chantre, Bazin, 2008). Il est à craindre que le passage à un marché unique national des droits à produire, tel qu'envisagé par le gouvernement, ne vienne renforcer le phénomène de concentration laitière et la spécialisation des régions les plus compétitives.

I.6.4. Subventions à l'hectare et stratégies patrimoniales

Cette restructuration laitière ne s'accompagne pas d'une restructuration foncière aussi significative. Si l'activité laitière périclité au sein des micro-exploitations, l'activité agricole peut continuer, principalement grâce aux paiements à l'hectare. Ceux-ci incitent les petits exploitants à conserver leur foncier et leur statut d'agriculteurs⁴, attendu que les aides ne sont conditionnées qu'à un entretien minimal des terrains (2 fauches par an). Dans ces conditions, il peut devenir avantageux de faire sous-traiter ces menus travaux pour toucher les aides, tout en exerçant à plein temps une activité extérieure.

La mise en place des paiements à l'hectare a pu favoriser la restructuration de lopins intra-familiaux, de manière à constituer artificiellement des exploitations plus grandes de plus d'un hectare pour devenir éligibles aux aides, tandis que dans les faits l'exploitation des terrains reste toujours aussi morcelée.

Autre conséquence, la multiplication des baux oraux de courte durée. En guise de loyer, le preneur prend par exemple en charge l'impôt foncier payé par le propriétaire, « faux agriculteur », qui n'exerce plus d'activité agricole sur les terrains cédés mais se voit rétribué par les subventions européennes. Les aides directes, détournées par l'usage de ces baux informels, soutiennent moins l'exploitation agricole qu'elle ne rémunère la petite propriété foncière. En cela, les paiements à l'hectare constituent un soutien au revenu et/ou un complément de retraite qui néanmoins reste modeste pour les propriétaires de moins de 2 hectares. Ils incitent les agriculteurs à rester sur leur exploitation et à éventuellement chercher un emploi complémentaire non agricole.

Les paiements à l'hectare distribués aux agriculteurs polonais s'élevait en 2010 à 2 milliards d'euros et bénéficiaient à 1,4 million d'exploitations, sur les 1,8 million de structures de plus de 1 ha recensées dans le pays. La subvention moyenne s'élevait à 150 €/ha ce qui constitue pour une exploitation de 10 hectares une contribution de plus de 12 % au revenu moyen d'un ménage (12 000 euros environ/an environ).

I.6.5. Erosion des microstructures de moins de 1 hectare

D'après les statistiques officielles nationales, le nombre d'exploitations polonaises a diminué de 10 % entre 2000 et 2008. Une diminution qui n'a toutefois pas affecté toutes les classes de surface de la même manière. Les trois quarts des 300 000 exploitations disparues entre 2000 et 2008 étaient des exploitations de moins de 1 hectare, trop petites pour dégager un revenu ou bénéficier de paiements à l'hectare – ceux-ci n'étant accordés qu'au-delà de ce seuil, conformément au statut d'agriculteur en Pologne. 22 % des exploitations de cette classe de surface recensées en 2000 avaient donc disparu en 2008 contre 4,5 % des exploitations comprises entre 1 et 2 hectares, guère plus viables mais potentiellement éligibles aux aides directes.

⁴ A savoir être propriétaire d'un hectare de terrain au minimum et être inscrits au régime fiscal agricole.

Tableau 5: Evolution en nombre de la part des différentes catégories d'exploitation entre 2000 et 2008

		Total	0-1 ha	1-2 ha	2-3 ha	3-5 ha	5-10 ha	10-15 ha	15-20 ha	20-30 ha	30-50 ha	+ de 50 ha
2000	milliers	2860	972	449	269	346	449	186	83	63	29	17
	%	100%	34,0 %	15,7 %	9,4 %	12,1 %	15,7 %	6,5 %	2,9 %	2,2 %	1,0 %	0,6 %
2002	milliers	2930	976	516	281	349	428	182	85	64	32	21
	%	100%	33,3 %	17,6 %	9,6 %	11,9 %	14,6 %	6,2 %	2,9 %	2,2 %	1,1 %	0,7 %
2005	milliers	2730	945	448	259	328	388	167	76	66	35	22
	%	100%	34,6 %	16,4 %	9,5 %	12,0 %	14,2 %	6,1 %	2,8 %	2,4 %	1,3 %	0,8 %
2006	milliers	2600	788	419	268	343	416	169	78	62	34	23
	%	100%	30,3%	16,1 %	10,3 %	13,2 %	16,0 %	6,5 %	3,0 %	2,4 %	1,3 %	0,9 %
2007	milliers	2580	771	423	273	341	400	168	77	65	36	23
	%	100%	29,9 %	16,4 %	10,6 %	13,2 %	15,5 %	6,5 %	3,0 %	2,5 %	1,4 %	0,9 %
2008	milliers	2570	756	429	267	337	414	164	77	62	36	26
	%	100%	29,4 %	16,7 %	10,4%	13,1 %	16,1 %	6,4 %	3,0 %	2,4 %	1,4 %	1,0 %

Source: GUS, Statistical Yearbook of Agriculture 2009

La cession des microstructures de moins de 1 hectare semble avoir bénéficié aux exploitations de 2 à 5 hectares, qui se sont quasiment maintenues en nombre, tandis que les catégories supérieures, de 5 à 20 hectares, ont vu leurs effectifs diminuer de 9 %.

Le nombre des grandes exploitations de plus de 30 hectares suit une tendance haussière. Les exploitations de plus de 50 hectares ont connu la plus vive augmentation en nombre (+60 % en 8 ans). Même si dans le paysage agricole polonais elles ne représentent toujours que 1 % des structures, leur surface atteint 3,9 millions d'ha, soit un quart de la SAU nationale.

Les formes sociétaires restent extrêmement minoritaires dans l'agriculture polonaise en terme de nombre d'exploitations (une pour mille exploitations) mais concentrent près de 10 % de la SAU nationale. Elles sont particulièrement fréquentes parmi les exploitations de plus de 100 hectares, où elles comptent pour 25 % des structures et 53 % des surfaces. La société d'exploitation constitue donc le statut privilégié des plus grandes fermes du pays – les formes sociétaires mesurent 400 ha en moyenne – le plus souvent issues des anciennes fermes collectives.

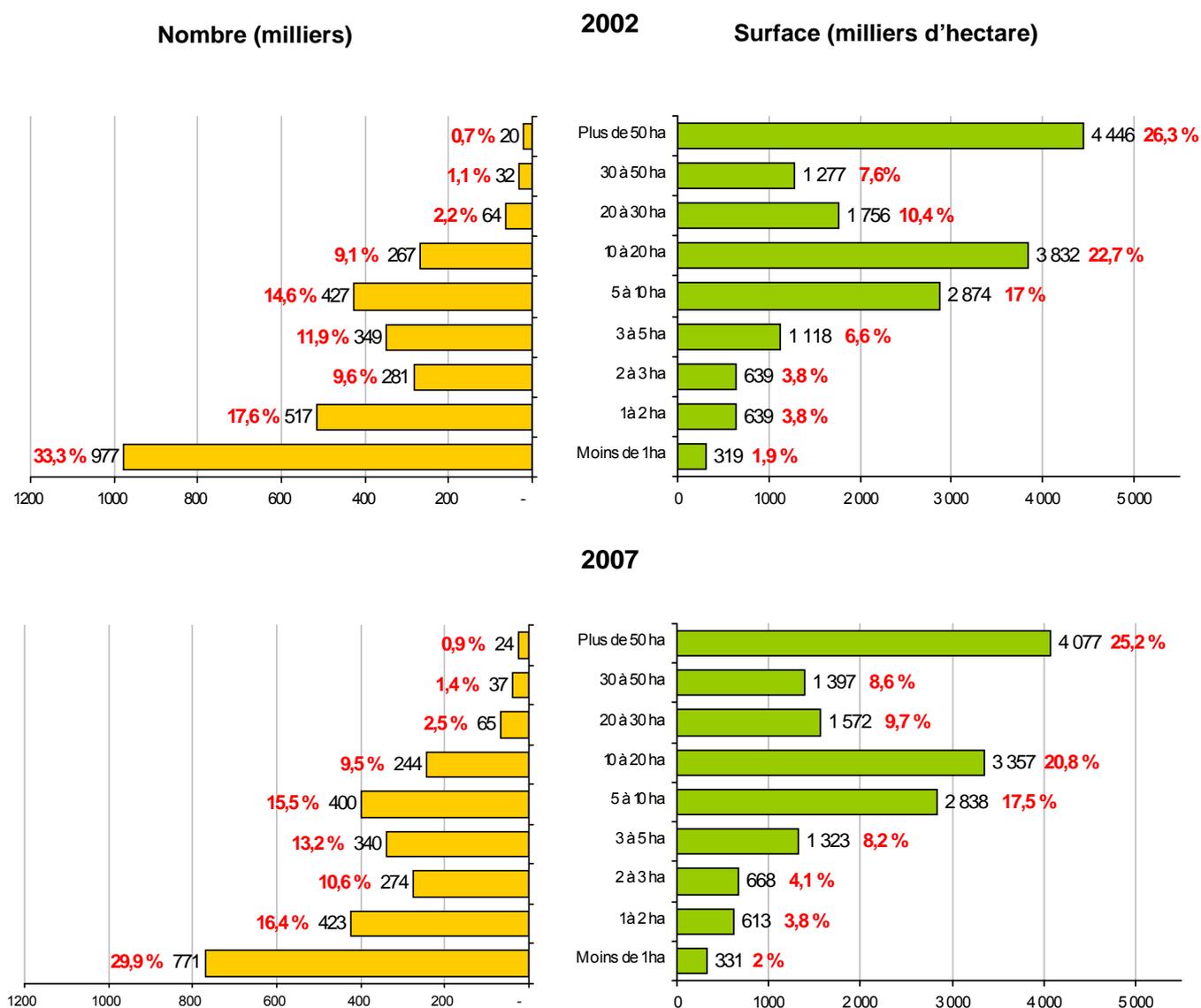
Tableau 6 : Evolution des parts des exploitations individuelles et sociétaires dans la SAU

	1989	1992	1996	2002	2005	2007
Exploitations individuelles	76,0 %	76,4 %	82,1 %	87,9 %	88,1 %	89,1
Exploitations sociétaires	24,0 %	23,6 %	17,9 %	12,1%	11,9 %	10,9 %
<i>dont Coopératives</i>	4,0 %	3,6 %	2,7 %	1,9 %	1,7 %	7,4 %
<i>dont Sociétés commerciales</i>	0 %	0,3 %	6,4 %	4,7 %	6,0 %	
<i>dont Fermes d'Etat</i>	20,0 %	19,7 %	8,8 %	5,5 %	4,2 %	

Source : Pouliquen, 2011, d'après Dzun, Jozwiak, 2008

Il semble que le mouvement de polarisation des structures observé dans les années 1990 se poursuive dans les années 2000, à ceci près que les seuils en ont été déplacés. Les micro structures de moins de 1 ha et, dans une moindre mesure de 1 à 2 hectares, sur lesquelles s'étaient repliés les propriétaires dans la période de marasme liée à la transition, tendent à diminuer en nombre, au profit du renforcement de la classe de surface immédiatement supérieure (exploitations de 2 à 5 hectares). Une classe de surface intermédiaire rencontre toujours des difficultés à émerger – les exploitations de 5 à 30 hectares – tandis que les exploitations de plus de 30 et surtout 50 hectares continuent d'augmenter. Les exploitations de plus de 50 hectares augmentent en nombre mais mettent en valeur des surfaces moindres. Elles passent d'une superficie moyenne de 220 hectares à 160 en 5 ans suggérant un démantèlement progressif des grandes exploitations (cf. figure 5).

Figure 5: Répartition des différentes catégories d'exploitations en nombre et surface, en 2002 et 2007



Source : Eurostat, 26 janvier 2011

II. Les politiques foncières agricoles : analyse des cadres d'accès au foncier et des garanties offertes pour sécuriser dans le temps l'exploitation

La résilience des petites structures d'exploitation de moins de 5 hectares, la laborieuse émergence de structures familiales de taille moyenne, et le maintien d'une forte polarité entre petites et grandes exploitations (qui augmentent en nombre mais diminuent en surface) constituent les traits principaux de l'évolution récente des structures foncières polonaises. Même si le nombre d'exploitation a fortement diminué depuis 1990, le maintien en grand nombre des petites et très petites structures déjoue d'une certaine manière les objectifs nationaux et européens énoncés à l'orée des années 2000.

Au-delà des grandes tendances dégagées des statistiques nationales, il convient d'analyser plus en détail les facteurs de causalité et les nuances régionales de ces observations. L'évolution de l'assise foncière des agriculteurs polonais trouve des éléments d'explication dans les dynamiques de transmission, les modalités d'accès à la terre par location ou acquisition, les réglementations et le cadre juridique qui orientent leurs décisions, notamment en terme d'investissement. La seconde partie propose un éclairage point par point de ces facteurs qui, selon les cas, facilitent ou fragilisent l'accès au foncier et la pérennité de l'exploitation agricole.

II.1. Modalités de transmission des exploitations et imposition foncière

II.1.1. Lacunes du cadastre et particularité du droit foncier en Pologne

Le cadastre polonais tient son origine d'un décret d'octobre 1946. Pour autant, il n'existe aucune obligation d'inscription au registre de propriété, si ce n'est à l'occasion des ventes. Le caractère procédurier de l'enregistrement des actes et des différents documents à rassembler, ainsi que les frais afférents, revenant à l'acheteur, peuvent dissuader un certain nombre d'acquisitions, surtout pour des petites parcelles (cf. II.3.2). Le rythme des transactions rend la mise à jour des registres de propriété extrêmement lente : en 2000, 30 à 40 % du territoire polonais restaient non cadastrés, faute d'avoir été mis en vente (World Bank, 2001). Cette part est importante comparée aux autres pays d'Europe de l'Est, qui se sont dotés de procédures cadastrales plus efficaces, étant donnés les impératifs de restitutions et de privatisation des vastes surfaces collectivisées pendant la période communiste. Il subsiste pourtant en Pologne des enjeux importants de restitution de propriété, notamment pour les Polonais ayant abandonné des biens au-delà des frontières actuelles du pays (notamment « les biens situés au-delà de la rivière Boug », cf. II.3.5).

Le système d'hypothèque est également lourd, lent et coûteux. La loi restreint les prêts hypothécaires à 60 % de la valeur du bien immobilier apporté en garantie, ce qui limite les capacités d'emprunts des petits propriétaires et est présenté par la Banque Mondiale comme un frein important au marché des terres.

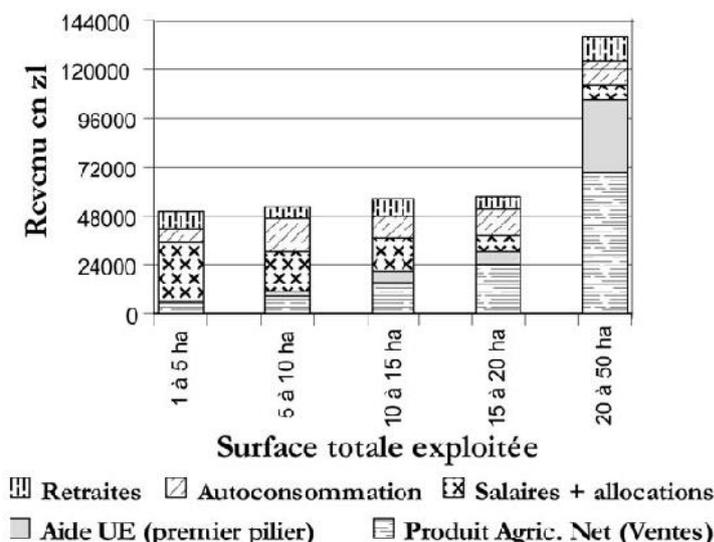
Enfin citons parmi les spécificités du droit foncier polonais le système d'« usufruit perpétuel », créé en 1961, qui accorde un droit d'usage des terres publiques (propriétés du Trésor, ou les collectivités locales) sur une longue durée (entre 40 et 99 ans) en contrepartie d'un loyer annuel : le premier versement correspond à 15-25 % de la valeur du bien, puis les suivants s'ajustent au maximum à 3 % de la valeur du marché. Depuis 2005, la loi donne la possibilité à l'usufruitier de devenir propriétaire du bien, en déduisant du prix d'achat la valeur des loyers déjà versés. Cette forme d'usufruit couvrait en 2006 quelques 400 000 hectares. Les droits d'usufruit perpétuels accordés par l'APA représentaient 120 000 ha en 2000 et 88 000 ha en 2008.

II.1.2. Solidarité intergénérationnelle au sein des sièges d'exploitation

En Pologne, les transferts fonciers et sociaux intrafamiliaux revêtent une importance fondamentale au sein des foyers agricoles : la transmission d'une exploitation des parents aux enfants repose traditionnellement sur la cohabitation des générations. Le travail des enfants gagne

progressivement en responsabilité jusqu'à ce qu'ils endossent la relève de la ferme, de manière informelle dans un premier temps, puis officialisée. La permanence des parents retraités encore relativement actifs sur l'exploitation permet aux enfants de pratiquer une activité complémentaire non agricole, et les pensions participent au revenu global du foyer. Un grand nombre de petites structures paysannes tirent un revenu composite de cette solidarité de travail et de revenu entre générations qui cohabitent et collaborent sur l'exploitation familiale. Les enquêtes de terrain menées par Darrot de 2004 à 2006 sur un échantillon d'exploitations de 1 à 50 hectares montrent que le revenu global des foyers est à 69 % agricole (dont 38 % de production commercialisée, 16 % de production autoconsommée et 15 % d'aides européennes) et pour 31 % non agricole. Cette dernière part composée de 12 % de retraites et de 19 % de salaires et allocations, tend bien sûr à augmenter quand la surface de l'exploitation diminue (cf figure 6). Pour les exploitations de 1 à 5 hectares, les revenus non agricoles comptent pour environ $\frac{3}{4}$ du revenu total, tandis que les subventions européennes et la vente des productions représentent des parts insignifiantes.

Figure 6: Composition du revenu annuel en zlotys suivant la taille d'exploitation



Source : Darrot, 2008

Sur ce principe, la transmission familiale de l'exploitation se fait traditionnellement à titre gracieux : les enfants ne rachètent pas les parts du capital investi par la génération précédente, et la possibilité donnée à celle-ci de demeurer au sein du foyer tout en profitant des revenus des enfants peut être vue comme une forme de rétribution.

II.1.3. Du partage successoral à la désignation d'un héritier

Les modalités de succession sont traditionnellement marquées par le partage égalitaire de l'exploitation entre les co-héritiers. Cette pratique s'est maintenue très tardivement du fait du retard de la Pologne dans son développement urbain et industriel : faute d'alternative à la vie rurale, chaque enfant devait bénéficier au moins d'un petit lopin, à moins d'opter pour une émigration relativement coûteuse et risquée (au cours du XIX^e siècle notamment). Ce partage successoral a mené à un morcellement extrême des exploitations et de leur parcellaire, surtout dans le Sud et le Sud-Est du pays, particulièrement affectés par la surpopulation rurale⁵.

Depuis une génération, cette pratique a clairement évolué vers une transmission sans division : depuis la chute du Communisme, l'émiettement des propriétés avait atteint un sommet. Depuis le processus de pré-adhésion, la croissance économique, la baisse importante du chômage et l'ouverture des frontières vers l'Europe de l'Ouest ont offert de nouvelles opportunités d'emplois aux jeunes populations des campagnes. Il est désormais d'usage qu'un membre unique des fratries

⁵ Rose apportait en 1938 un éclairage intéressant sur la situation démographique des campagnes polonaises : 100 ha de terres agricoles supportait alors une population de 105 habitants contre 38 en France ou en Allemagne. Une population restée en Pologne à 70 % rurale, et vivant principalement d'agriculture, quand la Prusse voisine avait déjà opéré au cours du XIX^e siècle un fort basculement démographique vers les villes. Ainsi, en 1938, l'Allemagne comptait 1 producteur pour 3 consommateurs en ville et la Pologne 2,5 producteurs pour 1 consommateur urbain.

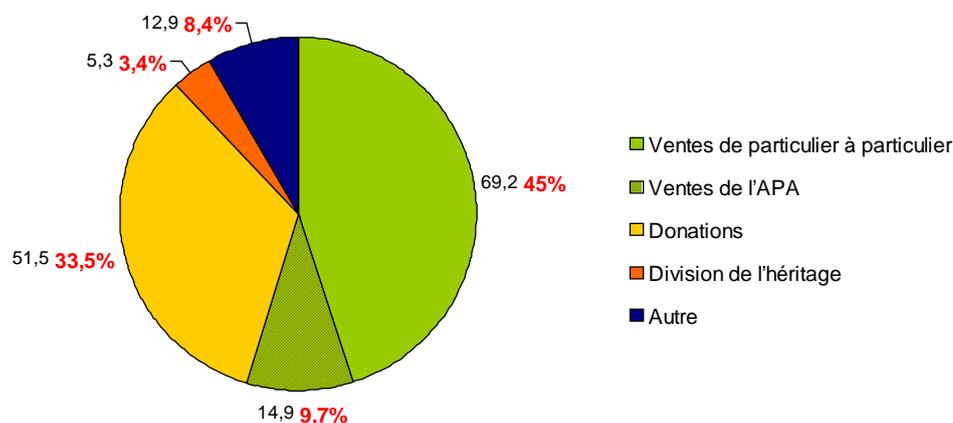
assume la reprise de l'exploitation, toujours sur le principe de solidarité intergénérationnelle, et avec des mécanismes divers d'indemnisation des collatéraux.

Cette mutation est à mettre en parallèle d'un des principaux objectifs de la PAC en Pologne : privilégier un modèle d'exploitations professionnelles, de taille moyenne à grande, relativement spécialisées et dirigées vers la commercialisation d'excédents. La transmission sans partage du capital d'exploitation à un héritier unique procède d'un rapprochement entre la stratégie paysanne de maintien des terres au sein de la famille et le modèle d'agriculture professionnalisée proposé par l'UE à travers les aides directes, les aides à l'installation, les quotas laitiers et les mesures de préretraites.

Le versement des aides directes impose par ailleurs une plus grande rigueur juridique en matière de transfert d'exploitations : le nombre de donations a ainsi augmenté de 26 % entre 2002 et 2005. La diminution de ce type de transfert en 2006 (- 11 %) pourrait être liée au manque de repreneur familiaux dans un contexte économique qui offre plus d'opportunités de travail extérieur. Le recul des donations en 2006 coïncide avec une hausse du même ordre du nombre de transactions sur le marché privé. Ce basculement concorde avec l'hypothèse de Darrot (2008), selon laquelle les ventes de propriétés à la mort de l'exploitant, faute de repreneur familial, alimenteraient une partie croissante du marché des terres privées.

La transmission du foncier par donation représentait en 2006 près de 75 % des transferts de propriété hors marché, avec environ 51 500 actes notariés recensés (cf. figure 7).

Figure 7: Répartition des différents actes notariés de transfert de propriété enregistrés pour l'année 2006 (en milliers et %)



Source : d'après Ciodyk et al., 2008

II.1.4. Taxation sur les dons et les héritages

L'imposition sur les dons et les héritages reste relativement modeste en Pologne par rapport aux taux pratiqués en Europe (Brown, Hepworth, 2002). Cette taxe, perçue par l'Etat, est prélevée auprès de tout bénéficiaire de don ou d'héritage, sur la base de la valeur nette de la propriété. Le taux de prélèvement varie fortement en fonction de la valeur du bien et du lien de parenté entre donneur et bénéficiaire. Pour les héritiers en ligne directe (épouse, enfants, parents, frères et sœurs), le taux d'imposition est compris entre 3 % et 7 % suivant la tranche de valeur du bien (cf. tableau 7).

Tableau 7: Imposition pratiquée sur les dons et héritages :

Classe	Bénéficiaires	Valeur du bien (en euros 2002)	Taux d'imposition appliqué
1	Epouse, mari, enfants, parents, frères et sœurs	< 1 962	3%
		1 962 à 3 925	59 euros plus 5% sur la tranche supérieure à 8 010 PLZ
		> 3 925	157 euros plus 7% sur la tranche supérieure à 16 020 PLZ
2	Neveux et nièces, beaux-frères et belles-sœurs	< 1 962	7%
		1 962 à 3 925	137 euros plus 9% sur la tranche supérieure à 8 010 PLZ
		> 3 925	314 euros plus 12% sur la tranche supérieure à 16 020 PLZ
3	Autres bénéficiaires	< 1 962	12%
		1 962 à 3 925	235 euros plus 16% sur la tranche supérieure à 8 010 PLZ
		> 3 925	549 euros plus 20% sur la tranche supérieure à 16 020 PLZ

Source : d'après Brown, Hepworth, 2002

II.1.5. Les taxes foncières

En Pologne, du fait de la large décentralisation du pouvoir, les voïvodies sont les bénéficiaires des taxes foncières et des taxes sur les héritages, principales taxes qui affectent les structures d'exploitations agricoles (hors la TVA appliquée à la vente de produits agricoles). Notons que les ventes de terres ne sont pas soumises au paiement de la TVA et que les agriculteurs ne sont pas soumis à l'IRPP (Impôt sur le revenu des Personnes Physiques). En lieu et place ces derniers sont soumis à un impôt foncier spécifique, la taxe foncière agricole, calculée sur la superficie de terres cultivées.

- La taxe foncière urbaine : elle concerne dans le cas présent les bâtiments d'habitation des exploitants agricoles. Perçue par chaque voïvodie, elle est plafonnée à environ 0,1€ par m².
- La taxe immobilière : elle s'applique à tout bien immobilier bâti ou non bâti. Elle est calculée sur la surface du bien et plafonnée à 0.8 €/m² pour les habitations et 0.01 €/m² pour les terrains non bâtis.
- La taxe foncière agricole (Podatek rolny) : elle est prélevée auprès des propriétaires sur la base des surfaces agricoles cultivées. Le calcul se fonde sur « l'hectare conventionnel », affecté d'un coefficient multiplicateur prenant en compte la fertilité des terrains, leur localisation et le système de culture pratiqué. Le taux d'imposition annuelle sur un hectare conventionnel est indexé à la valeur de 2,5 quintaux de seigle. Dans la période récente, l'impôt foncier sur 1 hectare conventionnel a donc suivi les fluctuations du prix des céréales, oscillant de 17 euros/ha en 2005 à 40 euros/ha en 2007.

II.2. Le fermage en Pologne : entre locations publiques et baux privés informels

II.2.1. Une répartition du faire-valoir indirect calquée sur celle des anciennes structures collectives

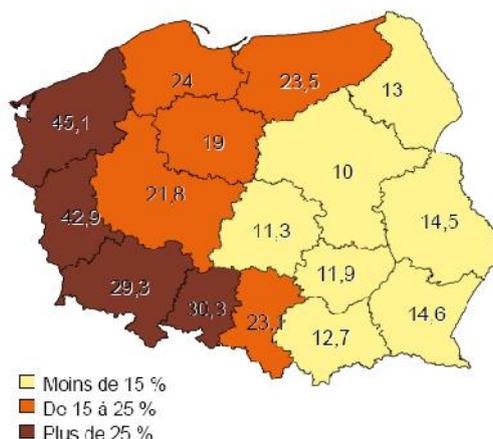
La Pologne reste un pays fortement marqué par le faire-valoir direct, du moins d'après les statistiques nationales. Le fermage ne concerne officiellement que 20 % des surfaces en 2007. Au cours du second servage, les paysans asservis disposaient de terres en propriété pour subvenir à leurs besoins. Le démantèlement partiel des grands domaines par les réformes agraires successives du XXe siècle a conduit à une redistribution des titres de propriété. En 1944, la réforme agraire ne s'est pas accompagnée d'une législation sur le fermage qui protégerait comme en France l'exploitation en faire-valoir indirect. Les contrats de baux ruraux sont donc longtemps restés peu ou pas encadrés sur le plan légal, avec une prégnance de baux oraux informels, souvent de courte durée.

Dans les années 1990, les travaux de l'IERiGZ ont montré que la location a constitué le moyen de mise à disposition privilégié, représentant 66 % surfaces changeant d'exploitant, contre 34 % pour l'achat-vente. L'Agence de la propriété agricole a beaucoup contribué à cette différence, attendu qu'elle a massivement mis en location les terres publiques : celles-ci représentaient 59 % des surfaces louées, contre 34 % pour les baux de particulier à particulier. On estime que la moitié de ces

derniers étaient passés sans contrats écrits. Aujourd'hui encore, la carte du fermage officiel recoupe les zones où étaient le plus répandues les fermes d'Etat (cf. figure 8) : la part des surfaces en faire-valoir indirect dépasse 30 % dans les voïvodies de l'Ouest où l'agence détient l'essentiel des fonds publics.

Figure 8: Pourcentage de la SAU en fermage (2007)

Moyenne nationale : 20 %



Source : d'après Eurostat, 26 janvier 2011

Mais le rapport tend à se rééquilibrer entre locations privées et locations publiques puisque l'agence se sépare par vente d'une part croissante de ses terres notamment au profit de ses locataires, qui disposent d'un droit de préemption. Face à la raréfaction des biens publics mis à bail, les agriculteurs polonais qui cherchent à s'agrandir ont de plus en plus recours au marché des locations privées. Ces baux restent souvent oraux, et interfèrent fréquemment avec le versement des aides à l'hectare européennes.

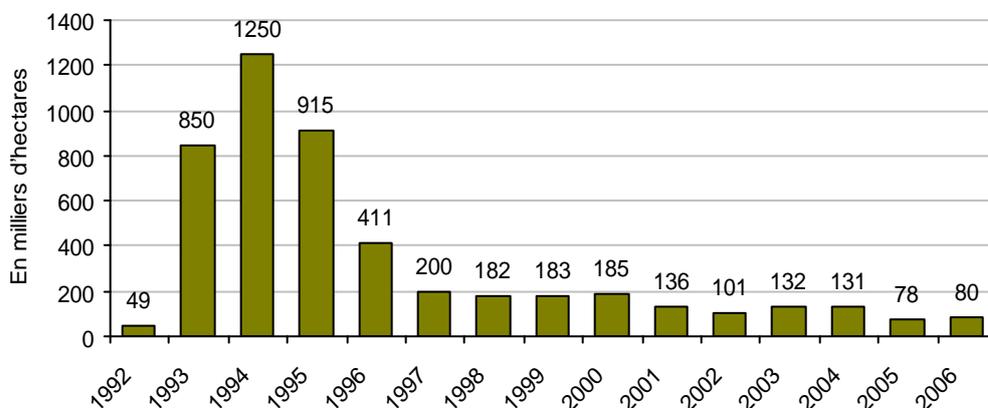
II.2.2. La location de terres publiques par l'Agence de la Propriété Agricole

- Des baux de moins en moins nombreux

Les baux passés entre l'APA et des fermiers privés sont établis sur 10 ans avec un renouvellement d'une durée maximale de 30 ans. Le preneur peut demander le renouvellement de son fermage, mais dans les conditions imposées par l'APA. Il dispose en outre d'un droit de préemption en cas de vente des terrains ; une accession à la propriété qui, dans la stratégie récente de liquidation des terres du Trésor Public, a permis à de nombreux fermiers de l'APA de sécuriser leur assise foncière. Le prix est déterminé par l'APA dans le contrat de bail et exprimé en argent ou en nature.

Entre 1993 et 1995, l'Agence a abondamment alimenté le marché des locations en mettant aux enchères 3 millions d'hectares du stock public. Le rythme des mises à bail s'est ensuite réduit, à partir de 1997, à moins de 200 000 hectares par an, et, à partir de 2005 à moins de 100 000 hectares par an (cf. figure 9).

Figure 9 : Evolution des terres mises en location annuellement par l'Agence de la Propriété Agricole



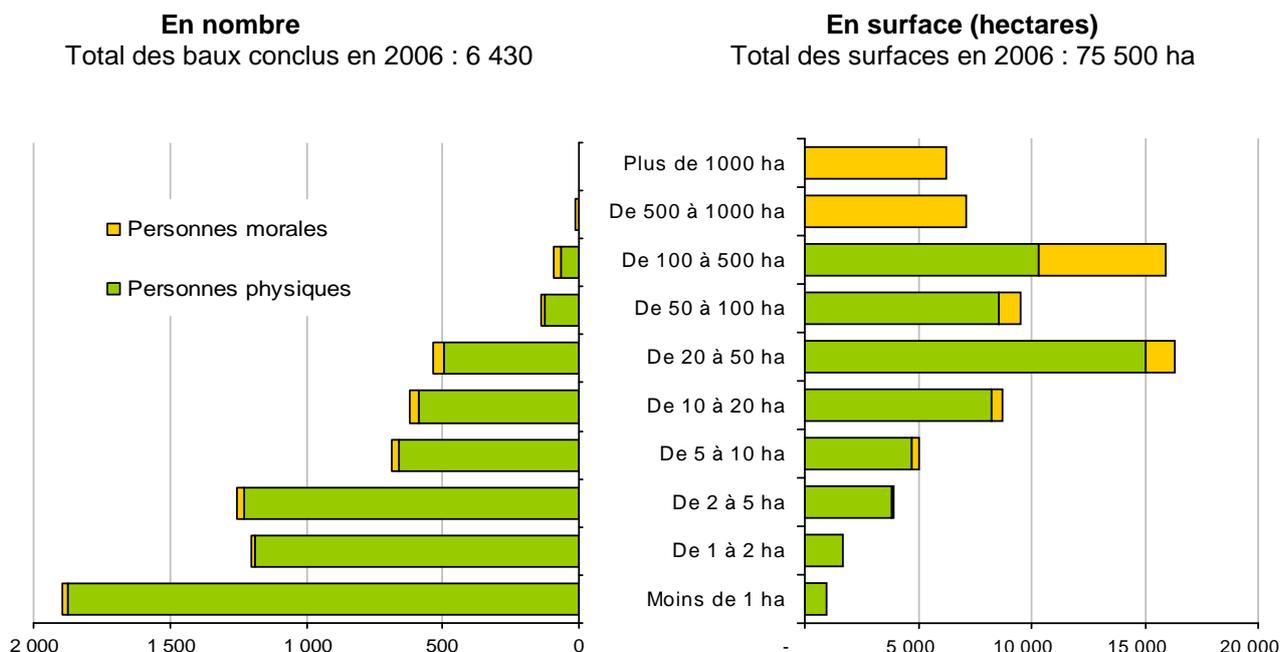
Source : Ciodyk et al., 2008

- Les personnes morales bénéficiaires des lots les plus grands

En termes cumulés, sur la période 1992-2006, l'agence a conclu 300 000 contrats de location pour une surface de 4,5 millions d'hectares, soit des lots de 15 ha en moyenne. 98 % des contrats ont été passés avec des personnes physiques, représentant 60 % des surfaces, soit des lots moyens de 9 hectares. A l'opposé, les personnes morales ont bénéficié de 2 % des contrats pour 40 % des surfaces, avec des lots moyens de 300 ha.

Les locations de biens de plus de 500 ha, ont en effet bénéficié en priorité à des personnes morales – elles ont capté 61 % des baux pour 69 % des surfaces – tandis que les biens plus petits ont été très majoritairement loués à des agriculteurs personnes physiques (figure 10). La répartition des baux conclus en 2006 reste conforme à celle observée depuis le début de l'activité de l'Agence.

Figure 10: Répartition par classe de taille des lots mis en location par l'APA en 2006



Source : d'après Ciodyk et al., 2008

Sur les 300 000 contrats et 4,5 millions d'hectares loués en cumulé sur 15 ans d'activité, 134 000 baux restent en vigueur en 2006, représentant 1,9 million d'hectares. Au total 171 000 contrats sont arrivés à terme ou ont été dissous et l'agence estime qu'en termes statistiques chaque hectare a été loué deux fois, ou a été vendu à l'échéance du premier bail. Reste qu'un nombre important de contrats ont été rompus avant échéance en raison des difficultés financières des preneurs. Le processus d'attribution des terres aux enchères, qui a contraint les locataires à accepter des loyers trop élevés, est en partie responsable de ces ruptures prématurées. En 2006, celles-ci ont concerné 54 000 ha, soit 41 % des terrains dont le bail a pris fin au cours de l'année.

- Des locations publiques inégalement réparties sur le territoire

Compte tenu de l'origine des terres de l'APA, l'accès aux locations publiques reste inégalement réparti sur le territoire polonais, de même que la taille des biens mis à bail est hétérogène d'une région à l'autre (cf. figure 11). Les 3 voïvodies de Poméranie occidentale, Warmie-Mazurie, et Grande Pologne concentraient 46 % des surfaces louées par l'agence en 2006, sous forme de biens de 25 hectares en moyenne, contre 10 ha en moyenne pour les autres régions. Les exploitations de ces voïvodies, dès lors qu'elles en ont les moyens, peuvent donc bénéficier de possibilités d'agrandissement substantiel par rapport aux autres régions.

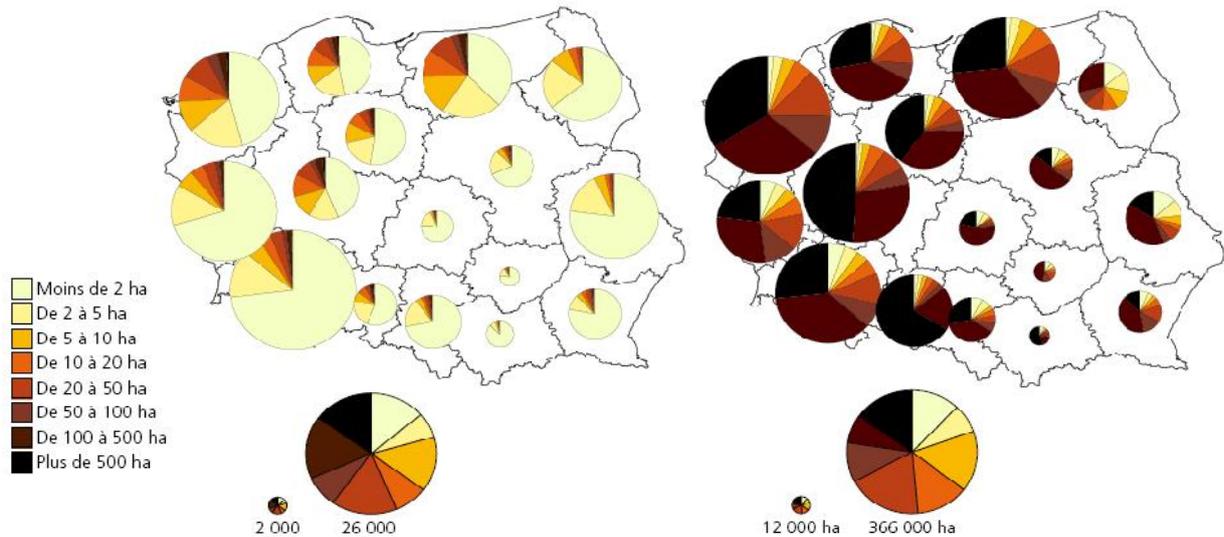
Figure 11: Répartition par voïvodie et par taille de lots des terres louées par l'APA au 31 décembre 2006

En nombre de contrats

Total national : 134 000

En surface :

Total national : 1,9 millions d'hectares

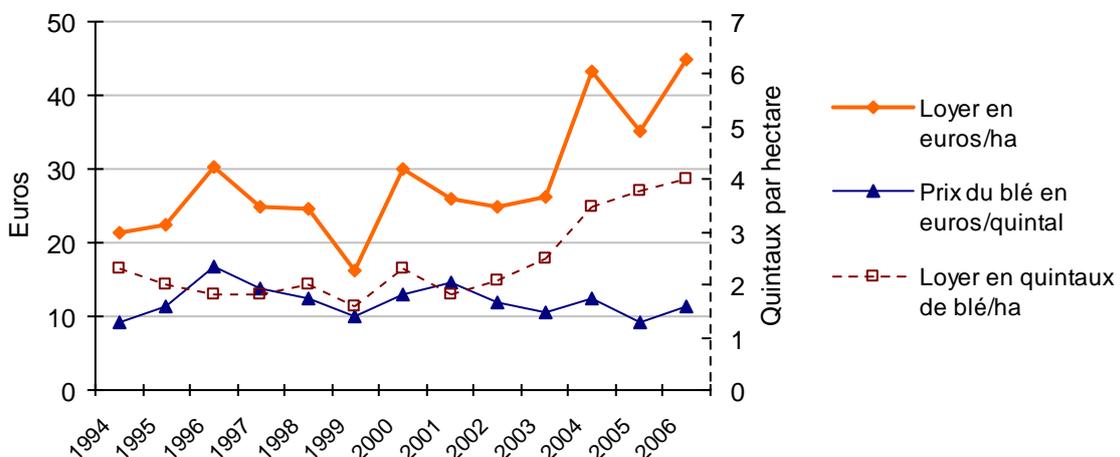


Source : d'après Ciodyk et al., 2008

- Des loyers à la hausse

Les terres mises en location par l'Agence sont attribuées par enchères publiques ou par enchères restreintes, cette dernière procédure étant privilégiée quand est spécifiquement visé l'agrandissement d'exploitations familiales. Les enchères permettent à l'APA d'obtenir les meilleurs loyers pour ses lots. Leur montant est en général exprimé en nature, en quintaux de blé ; le paiement par le preneur est réalisé chaque semestre sur la base du prix du blé des 6 mois précédents. En 2004, l'introduction des paiements à l'hectare a provoqué une forte hausse des loyers, de 2,5 à 3,5 quintaux par hectare et par an. Sur la période 2003-2006 l'augmentation des loyers exprimés en nature a été de 60 %, suivant la tendance haussière des prix sur le marché foncier (+ 80 % sur la même période, cf. II.4).

Figure 12: Evolution des loyers pratiqués par l'APA, en nature ou exprimés en euros/ha, de 1993 à 2006



Source : d'après Ciodyk et al., 2008

II.2.3. Le recours aux locations de terres privées : des agrandissements plus restreints et plus fragiles

Dans le secteur privé, la mise en location des terrains connaît un succès croissant : pour les propriétaires, il constitue un moyen de ne se séparer que temporairement d'une partie de ses terres, gardant ainsi une possibilité de repli en cas de perte d'un emploi extérieur. Conserver la propriété d'un terrain permet par ailleurs de conserver les avantages offerts par le régime d'assurance sociale agricole (cf. II.5.5.). Comme le montrent les travaux de Semberg en 2000, confirmés par ceux de Darrot en 2008, le mouvement de location s'opère en général depuis de petites exploitations, de l'ordre de 5-10 hectares, au profit d'exploitations sensiblement plus grandes (cf. tableaux 8 et 9). Le profil des bailleurs est en général celui d'exploitants plus âgés que la moyenne (51 ans contre 49), disposant d'une main d'œuvre familiale limitée (Special Rural Household Survey 2000) : le manque de bras est avancé comme la principale raison de la mise à bail d'une partie des terrains, suivie par le manque de rentabilité de l'activité agricole.

Tableau 8: Répartition des terres en faire-valoir direct et en fermage dans 1 515 fermes enquêtées dans les années 1990

(taille de l'échantillon: n=1515)	Ensemble des exploitations	Structures exploitant des terrains loués	Structures n'exploitant pas de terrains loués
Surface totale exploitée	10,4	25,7	7,3
- dont surface en propriété	8,4	13,8	7,3
- dont surface en location	2	11,9	0
Nombre d'exploitations	100%	17%	83%

Source : Szemberg, 2000

Tableau 9 : Terres en propriété et terres réellement exploitées par les exploitations selon leur niveau d'activité agricole

	Exploitations sans activité productive ou avec une activité productive quasi-limitée à l'autoconsommation familiale	Exploitations disposant d'une activité productive plus importante
Surfaces en propriété	6,5	15,4
Surfaces réellement exploitées	5,5	20,4
Différence	-1	5

Source : Darrot, 2008

Des travaux menés par l'IERiGZ sur un échantillon plus solide de 4 000 fermes montre la progression récente du fermage (Ciodyk et al., 2008). La part des exploitations ayant recours au fermage est passée de 12 % à 17 % entre 2000 et 2005. Un ratio qui va croissant avec la taille de l'exploitation : 6 % des exploitations de moins de 5 ha ont recours au fermage contre 12 % pour les exploitations de 5 à 10 ha, 21 % pour les 10 à 15 ha, 41 % pour les 15 à 30 ha et 73 % pour les structures de plus de 30 ha. Dans la région du Sud-Est, au foncier particulièrement morcelé, le fermage est une voie privilégiée voire incontournable pour l'agrandissement des structures moyennes à grandes : 40 % des exploitations de 10 à 15 ha ont recours au fermage, 79 % des 15 à 30 ha et 87 % des exploitations de plus de 30 ha.

Au total, les 17 % des structures exploitants des terres en fermage s'agrandissent par ce biais de 5 ha, atteignant 23 ha, à comparer avec la taille moyenne de 9 ha de l'ensemble des exploitations analysées.

II.3. L'accès au marché foncier : entre ouverture des échanges et politique de régulation

II.3.1. Un marché foncier resté embryonnaire pendant la période communiste

Pendant toute la période communiste, le marché foncier rural polonais est resté strictement encadré de manière à limiter la capitalisation de terres par les exploitations individuelles. Dans les années 1950, bien que légalement autorisées, les transactions de terres étaient grevées par l'imposition et les charges notariales. Une réglementation particulièrement restrictive encadrait les exploitations bénéficiaires de la réforme agraire de 1944. La loi de juillet 1957, engagée au retour de Gomulka au gouvernement, assouplit pour un temps les contraintes, notamment envers ces dernières exploitations. Mais la loi de 1963 revint brider le marché des terres, désormais soumis à une série de critères :

- l'acheteur devait présenter un niveau suffisant de formation et d'expérience,
- le développement des fermes individuelles était limité à un maximum de 50 ha (100 ha dans les territoires recouverts),
- les exploitations privées voyaient leur accès au marché limité dès lors qu'elles recouraient au travail salarié.

II.3.2. La libéralisation du marché des terres dans les années 1990

La libéralisation du marché foncier, actée par l'amendement du 28 juillet 1990, leva l'essentiel des contraintes, notamment le degré de qualification exigé et la limite de taille des structures. Dès lors, la loi autorisa indifféremment personnes physiques et personnes morales à se porter acquéreur. Consciente du niveau de prix du foncier agricole, très alléchant pour les investisseurs étrangers (notamment allemands), la Pologne, au même titre que la Bulgarie, mit des barrières aux acquisitions d'origine étrangère. Les installations d'agriculteurs européens – principalement Français, Allemands et Néerlandais – sont restées limitées (1 300 ha acquis par des étrangers dans la décennie 1990) car soumises à une autorisation individuelle du ministère de l'agriculture. Compte tenu des occupations successives qui ont émaillé l'histoire polonaise, l'implantation de chefs d'exploitation étrangers constituait un sujet politique très sensible qui a souvent contraint les nouveaux arrivants à s'associer avec des partenaires locaux.

Malgré sa libéralisation, le marché des terres a constitué un moyen d'accès minoritaire au foncier agricole : l'essentiel des échanges observés dans les années 1990 s'est pratiqué par location. L'Institut d'Economie Agricole de Pologne (IERiGZ), à partir de bases de données composites, évalue à 800 000 hectares/an le volume de terre échangé sur la période 1992 et 1998, dont seulement 30 % par achat-vente soit 244 000 ha chaque année. Les surfaces mises en vente sont à 70 % des biens privés et pour près de 30 % des biens publics mis en vente par l'Agence de la Propriété agricole, qui a privilégié dans un premier temps la location de ses terrains. Notons que l'IERiGZ estime à 78 000 hectares par an les surfaces publiques vendues, contre 127 000 d'après les chiffres officiels de l'agence. Ce qui laisserait supposer une part plus conséquente pour l'APA une ouverture du marché encore supérieure.

Rapporté à la surface agricole totale du pays, ce chiffre de 244 000 hectares vendus annuellement, donne une ouverture du marché des terres de 1,3 %. Ce chiffre n'est pas négligeable – l'ouverture moyenne en France sur la même période est de 1,4 % - mais l'ampleur des restructurations attendues et la très forte demande de terres de la part des agriculteurs, qui reste en grande partie insatisfaite, a fait paraître insuffisant ce volume de marché aux yeux des observateurs.

Plusieurs facteurs peuvent être avancés pour expliquer le rôle limité du marché dans la restructuration des exploitations. En premier lieu, est souvent citée la taxe sur les mutations, perçue par l'Etat sous forme de timbre fiscal, et qui affecte les ventes de bien immobiliers à hauteur de 5 % de leur valeur. S'y ajoutent les frais de notaire (de l'ordre de 3 % de la valeur), ainsi que divers frais d'enregistrement et éventuellement les frais d'inscription aux hypothèques, qui, ainsi cumulés portent le coût pour l'acheteur à 12,5 % de la valeur du bien (Zientara, 2000). Mais ce taux moyen ne s'applique pas aux dossiers de faible valeur. Des exemples ont été mis en lumière où les frais afférents à l'achat peuvent doubler la somme déboursée par l'acheteur d'une petite parcelle.

Un deuxième point important est la valeur juridique qu'a la propriété foncière en Pologne : le statut d'agriculteur est fondé sur la terre qu'on possède et non sur celle qu'on exploite, compte tenu de la prégnance des baux oraux et de l'absence de statut du fermage. Ainsi les prestations avantageuses de la sécurité sociale agricole (auxquelles est éligible tout propriétaire de plus d'un hectare), l'accès aux indemnités chômage (impossible aux détenteurs de plus de 2 hectares) et le versement des paiements à l'hectare (à partir de 1 hectare) sont, soit dans le droit, soit dans la

pratique, fondés sur le critère de propriété. De fait un grand nombre de propriétaires a pu restreindre les cessions, y compris de petites surfaces, pour continuer à bénéficier de ces avantages.

Les terrains échangés étaient principalement issus du démantèlement des anciennes fermes d'Etat et mis en vente par l'APA. Enfin le recours prépondérant au fermage par les propriétaires de petites surfaces, souvent pluriactifs, souligne l'importance de préserver la propriété dans l'éventualité d'un « repli paysan ». Dans les exploitations individuelles, la terre ne se vend qu'en dernier ressort : elle constitue un filet de sécurité pour les familles rurales, toujours susceptibles d'un « repli paysan » en cas de dégradation des conditions économiques. Les stratégies patrimoniales des petits exploitants ont donc freiné la diminution des très petites exploitations et pour partie la constitution de grandes structures qu'on aurait pu juger inévitable à l'ouverture du marché. Par ailleurs, le morcellement parcellaire, extrême dans les voïvodie du Sud, participe à réduire le volume du marché foncier : les agriculteurs ne sont intéressés que par une minorité de biens qui leur permettrait de regrouper ou agrandir leurs propres parcelles (Chantre, Bazin, 2008). Les locations, plus ou moins officielles, ont par ailleurs compensé la rigidité relative des exploitations qui transparaît des statistiques nationales. Cependant il ne faut pas oublier l'importance des baux informels de courte durée qui pallient à cette rigidité des structures foncières. Le fermage ouvre des possibilités d'agrandissement face à la pénurie de foncier sur le marché. Une nuance importante à la « faim de terres » qui caractérise traditionnellement l'agriculture polonaise. ??

II.3.3. Le marché des terres privées : 80 % des transactions mais des lots de petites taille

Les estimations les plus récentes sur les terrains échangés de particulier à particulier font état de 69 000 transactions pour l'année 2006, soit 11 % de plus qu'en 2005. D'après l'Institut d'Economie Agricole, « l'accession de la Pologne à l'Union Européenne a mis fin à plusieurs années de stagnation des transactions dans le secteur privé, sans que ce phénomène accélère pour autant la restructuration des exploitations ». Le marché privé représente 80 % des transactions sur la période 2000-2006 mais concernent des lots de faible taille, de l'ordre de 2,5 hectares en moyenne. Sans donner d'éléments récents sur les surfaces globales échangées, l'Institut fait état d'une moyenne de 39 transactions effectuées pour 1 000 exploitations, soit 5 de plus qu'en 2005, avec de fortes disparités régionales. Les régions du Nord offrent le marché le plus dynamique avec notamment 86 transactions/1000 exploitations en Poméranie Occidentale, et 56 transactions/1000 exploitations en Warmie-Mazurie. A l'inverse les marchés les moins dynamiques sont localisés dans le sud du pays : les Basses Carpates enregistrent notamment la plus faible activité avec 21 transactions pour 1000 exploitations.

Figure 13 : Nombre de transactions effectuées entre agriculteurs pour 1000 exploitations en 2006



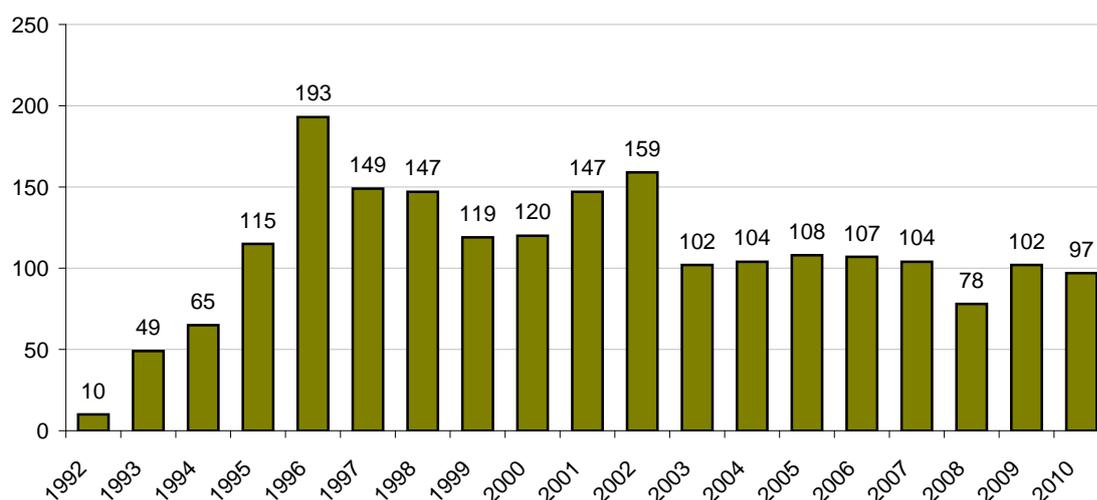
Source : Ciodyk et al., 2008

II.3.4. Le marché des terres publiques : 30 % des surfaces totales échangées

De 1992 à 2008, l'APA a privatisé les terres publiques au rythme moyen de 150 000 ha par an, dont l'essentiel (117 000 ha/an) sous forme de vente. Pendant longtemps, le stock du Trésor a donc été majoritairement mis à disposition des agriculteurs sous forme de locations de grande taille, ou est tout simplement resté entre les mains de l'agence (cf. figure 3). En 2007, l'APA avait cédé de manière définitive la moitié des terres qui lui avait été confiées, soit environ 2,3 millions d'hectares.

- Entre 1992-2002 et 2002-2008, un net ralentissement des ventes de terres publiques

Figure 14: Evolution des surfaces vendues par l'APA de 1992 à 2010



Source : Ciodyk et al., 2008

De 1992 à 2002, l'APA a vendu en moyenne 13 900 biens par an pour une surface de 120 000 ha. Ces moyennes cachent un démarrage lent sur les années 1992-1994 (124 000 ha vendus en 3 ans), période pendant laquelle était constitué le stock des terres de l'Agence (cf. figure 14). La moyenne s'est ensuite établie à 144 000 ha cédés chaque année, avec un record en 1996 à 193 000 ha.

Le lot moyen vendu par l'APA était proche de 9 hectares. Le détail des chiffres met en évidence la mise en vente de lots de taille très variables destinés à différents types d'acquéreurs. L'APA a vendu une partie de son patrimoine aux collectivités pour l'urbanisation. Près de la moitié des contrats a concerné des biens de moins de 1 ha cédés à des exploitants individuels. Ces surfaces n'ont toutefois représenté que 2 % des surfaces mises en vente. Le gros des terres a été attribué sous forme de lots de 20 à 50 ha (21 % des surfaces) de 100 à 500 ha (29 %) et de 500 à 1000 ha (13,2 %). Plus la taille du lot augmente, plus la part de marché des personnes morales s'accroît (cf. figure 15). En conséquence, la taille moyenne des biens publics acquis par ces dernières atteint 74 ha contre 7 pour les personnes physiques.

De 2002 à 2007, les ventes annuelles moyennes de l'APA sont tombées à 12 800 transactions pour 100 000 ha. Par rapport à la période précédente, la diminution est de 8 % en nombre et 15 % en surface. Ce décrochement, encore plus sensible si l'on exclut les 3 années de faible activité de l'agence de 1992 à 1994, traduit une réorientation des ventes selon la taille des lots : les ventes de biens les plus petits et les plus grands ont largement reculé, au profit de biens de taille moyenne (cf. figure 16) : les lots de moins de 1 ha ont diminué de 24 % en nombre et 17 % en surface ; les lots de plus 100 ha de 43 % en nombre et 54 % en surface. A l'inverse, les classes de surface intermédiaires ont toutes augmenté, particulièrement les biens de 20 à 50 ha qui ont gagné de 32 % en nombre et 38 % en surface.

Figure 15: Répartition par classe de surface des lots vendus annuellement par l'APA sur la période 1992-2002

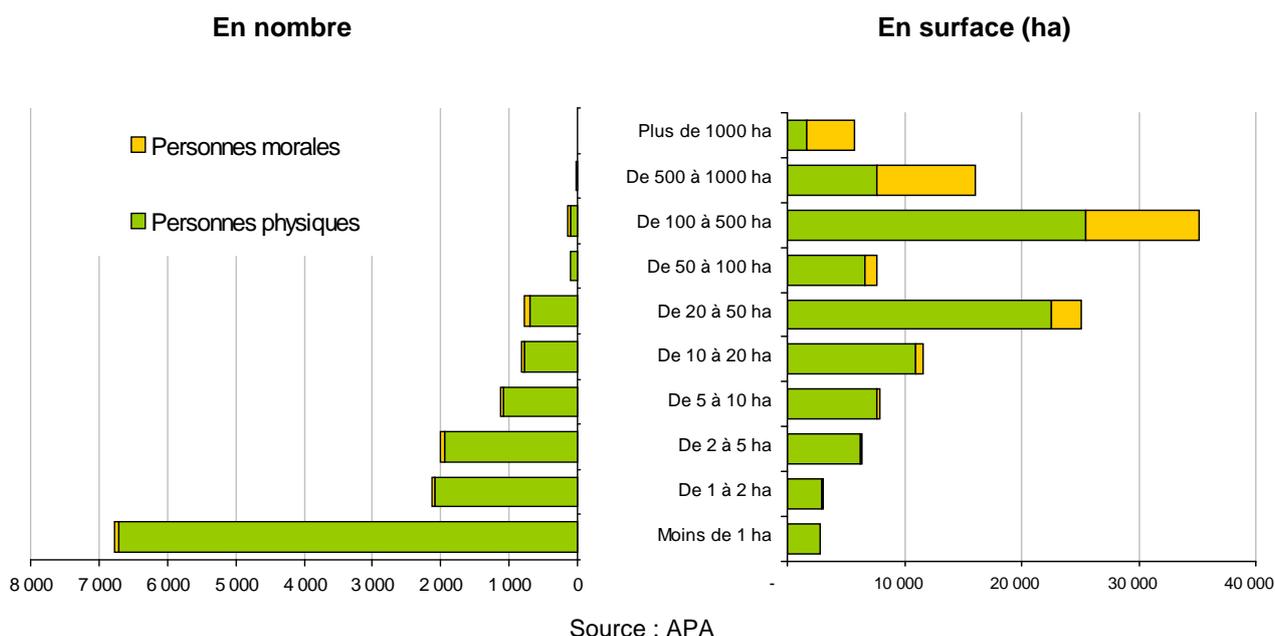
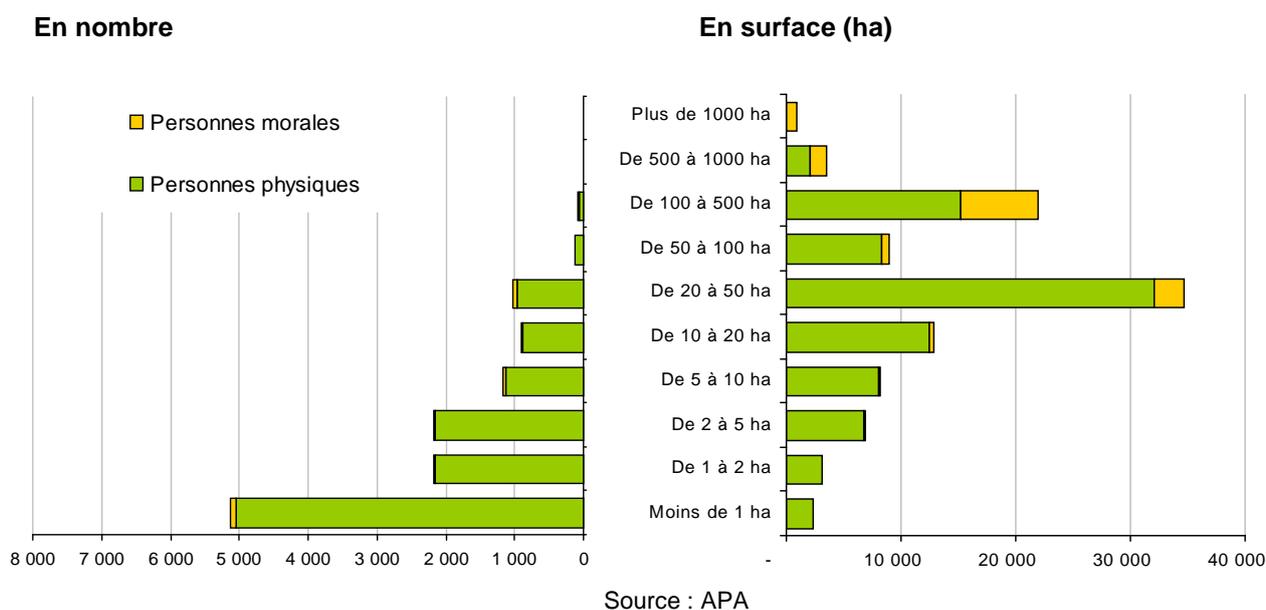


Figure 16: Répartition par classe de surface des lots vendus annuellement par l'APA sur la période 2002-2006



Cette redistribution des surfaces vendues n'a que faiblement impacté la taille moyenne des lots vendus (entre 7 et 9 ha selon les années), mais elle a par contre été préjudiciable aux personnes morales, dont les acquisitions ont décroché de 25 % en nombre et de plus de 50 % en surface.

- Inégale répartition géographique des surfaces vendues par l'APA

Les voïvodies du croissant nord-ouest présentent la plus forte proportion de biens de grande taille (cf. figure 17) : les biens de plus de 10 ha constituent plus d'un quart des contrats de vente. C'est donc dans cette zone que l'offre de surface publique est la plus abondante : les 5 voïvodies de Warmie-Mazurie, Poméranie, Poméranie Occidentale, Lubuszkіe et Basse Silésie concentrent 69 % des surfaces vendues par l'Agence. Dans le reste du pays, même si le nombre de ventes peut être localement élevé, comme dans les Basses Carpates (1 500 transactions en 2006), les biens vendus par l'APA sont à 90 % des biens de moins de 10 hectares.

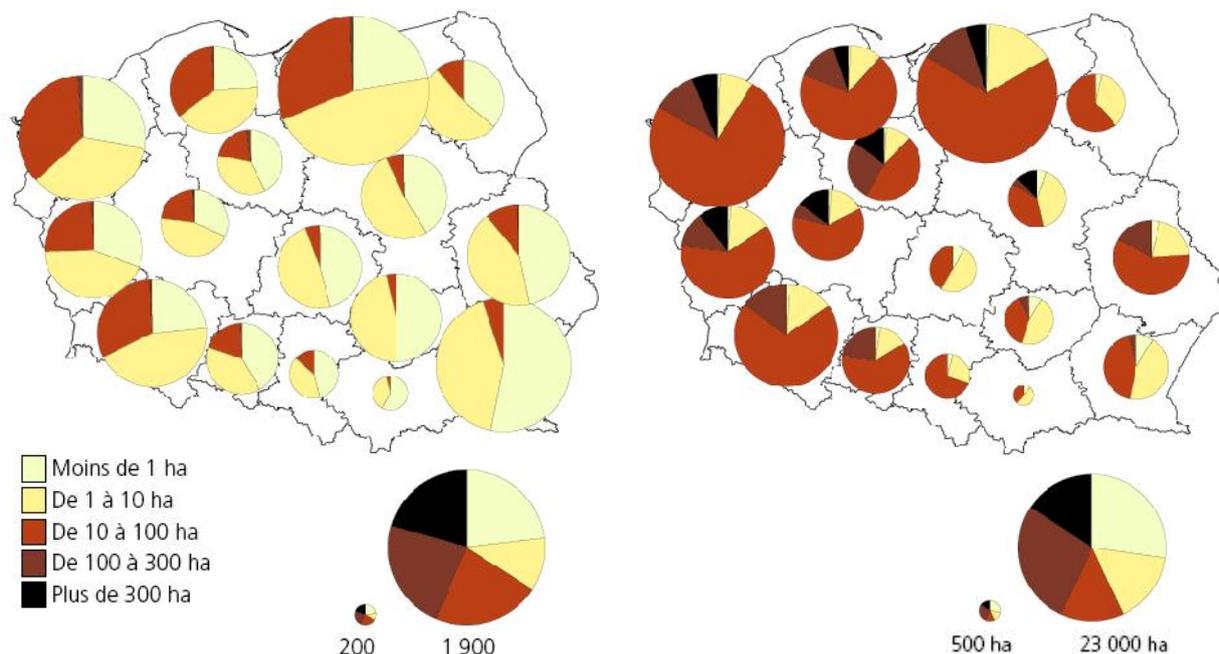
Figure 17: Répartition par voïvodie et par classe de surface des terres vendues par l'APA en 2006

En nombre

Total national : 12 200 transactions

En surface (ha)

Total national : 105 000 hectares



Source : d'après Ciodyk et al., 2008

II.3.5. L'Agence de la Propriété Agricole : modalités de fonctionnement

- Vente aux enchères des biens publics

Les ventes de l'APA - comme les locations - se font dans la majorité des cas par mise aux enchères (63 % des surfaces vendues, chiffre 2006). Celles-ci peuvent être publiques et orales pour obtenir les meilleurs prix. Elles peuvent être écrites, et relèvent alors d'un appel d'offre ou chaque proposition reçue par l'agence est examinée à l'aune des différents critères énoncés dans l'appel (outre le prix, les investissements prévus sur le bien, les emplois créés, les détails du projet,...). Enfin l'APA organise également des enchères restreintes pour des publics spécifiques, par exemples pour des exploitants individuels souhaitant agrandir leur exploitation. L'accès aux enchères peut de fait être restreint géographiquement, par exemple par la condition d'être résident du district ou de la commune du bien. La participation aux enchères est soumise au versement d'une caution engageant l'acquéreur à s'acquitter du prix de vente. En sont exemptés depuis 2003 les rapatriés ou héritiers de rapatriés polonais justifiant l'abandon des biens immobiliers en dehors des actuelles frontières lors de la seconde Guerre Mondiale.

Un certain nombre de ventes, qui représentaient 37 % des surfaces vendues en 2006, échappe cependant au système d'enchères, notamment quand sont prioritaires :

- l'ancien propriétaire du bien considéré (ou l'un de ses héritiers) dès lors que le fonds a intégré le stock du trésor avant 1992,
- les coopératives de production agricole en place sur le bien et justifiant d'un usufruit annulé au 31 décembre 1993
- l'« usufruitier perpétuel » du bien,
- le locataire du bien considéré, dès lors qu'il est en place depuis plus de 3 ans.

Ce dernier droit de préemption représente la plus grosse part des ventes réalisées sans enchères.

- Facilités octroyées à l'achat de terres publiques

Qu'elles passent ou non aux enchères, certaines ventes peuvent bénéficier depuis 2006 de facilités de paiement : l'acheteur doit s'acquitter immédiatement de 20 % du prix du bien, et payer le

reste par mensualités. Ce système est souvent réservé aux agrandissements d'exploitations familiales ou aux projets créateurs d'emplois.

Par ailleurs, le record de surfaces vendues en 1996 est à relier à la mise en place d'une exonération sur 5 ans de taxes foncières sur les biens acquis à l'APA cette année là, et ce quelque soit la taille du bien. Au premier janvier 1997, cet avantage fiscal a été restreint aux biens de moins de 100 ha.

- Obstacles à l'acquisition de terres publiques

Dans les premières années de constitution du stock de l'Agence de la Propriété agricole, de 1992 à 1994, les ventes de terrains ont été limitées. D'une part l'Agence devait faire face à des délais de mise sur le marché (inscriptions au registre foncier, délimitation des lots,...), d'autre part, en dépit de facilités de paiement proposées, les acheteurs potentiels disposaient de ressources financières insuffisantes et préféraient à ce titre s'agrandir par location. Par la suite les ventes se sont développées, notamment par usage du droit de préemption des fermiers, et grâce à des avantages fiscaux octroyés aux acheteurs.

Mais en décembre 2002, un arrêt de la cour constitutionnelle polonaise est venu geler pour un an les ventes aux enchères de l'APA. Cet arrêt contestait la constitutionnalité des dispositions régissant l'indemnisation pour « les biens situés au-delà de la rivière Boug ». En effet, suite à la 2ème Guerre Mondiale et aux mouvements de frontières qui lui ont succédés, un grand nombre de Polonais déplacés ont abandonné des biens immobiliers situés à présent hors des limites du pays (à l'Est de la frontière marquée par le cours du Boug). Ces déplacés, ou leurs héritiers, avaient la possibilité de déduire la valeur de ces biens perdus du prix des fonds achetés au Trésor, notamment les fonds agricoles achetés auprès de l'APA. Dans la pratique, compte tenu des règles qui encadrent les enchères de biens agricoles, et d'un certain nombre d'obstacles juridiques liés aux réformes des collectivités locales, les prétendants à ces indemnisations rencontraient d'énormes difficultés à faire valoir leurs droits dans les ventes aux enchères de l'APA. Celles-ci ont donc été suspendues (à l'exception des ventes de petites parcelles agricoles) pendant toute l'année 2003, le temps qu'un nouveau dispositif juridique soit mis en place pour assurer les indemnisations. Aujourd'hui, la participation des réclamants aux enchères est facilitée et la déduction de la valeur du bien perdu est appliquée dans la limite de 20 % de la valeur du bien mis en vente. Par ailleurs, l'Agence transfère une partie de ses bénéfices à un fonds de compensation, destiné à dédommager en argent les ayants droit.

Un autre facteur du décrochement du marché des terres publiques en 2003 a été l'arrivée à échéance des plans de développement territoriaux dans un grand nombre de districts. Le manque de visibilité sur les programmes d'urbanisme, qui a nourri l'incertitude sur l'usage futur et le prix des terrains, a conduit l'APA à reporter bon nombre de ventes, quitte à maintenir les terres en location.

Les ventes d'un certain nombre de terrains sont également gelées depuis 1997 du fait du programme de « Reprivatisation » consistant à rendre les terrains confisqués illégalement par l'Etat lors de la période communiste. L'agence estime à plus de 500 000 hectares les surfaces faisant l'objet de réclamations, qui bloquent une grande part des transactions dans certaines régions : en Grande Pologne 187 000 hectares sont concernés, en Couiavie-Poméranie 100 000 hectares.

Enfin, un nouveau rôle de régulation du marché des terres privées et de contrôle des structures a été confié à l'Agence par la loi agricole du 11 avril 2003 (cf. paragraphe II.5.1). L'objectif de limiter la taille des exploitations familiales à moins de 300 ha constitue un facteur important de diminution des ventes de lots supérieurs à 100 ha.

II.4. Le renchérissement des terres agricoles

II.4.1. Un rattrapage des valeurs foncières sur les prix pratiqués en France

Après la chute du Mur de Berlin, l'ouverture des marchés fonciers et des marchés agricoles ont permis à la frange des exploitations les plus compétitives de redémarrer un processus d'accumulation foncière, notamment auprès de l'APA qui mettait à disposition des lots de très grande taille. Les exploitations les plus petites, disposant de faibles moyens de financement, se sont trouvées dépourvues de moyen d'agrandissement, que ce soit par acquisition sur le marché privé ou par location auprès de l'APA. Dans le mauvais contexte économique des années 1990, la préoccupation

des petits exploitants a surtout été la diversification des sources de revenus plutôt que l'investissement dans l'agriculture, qui offrait des perspectives incertaines.

L'introduction des paiements à l'hectare en 2004 a eu comme effet d'augmenter les perspectives de revenu agricole à l'hectare et par conséquent le prix du foncier agricole et de dynamiser le marché privé des terres, qui affiche des volumes croissants depuis 2005. On peut supposer que cette ouverture du marché, favorisée par la hausse des valeurs, profite préférentiellement à la frange d'exploitation la plus solvable, capable d'investir à un prix toujours plus haut.

D'après les statistiques de l'APA, la hausse des valeurs foncières amorcée dès 2000, sur le marché privé, s'est fortement accélérée à partir de 2006. Au début de la décennie, un hectare de terre arable se négociait en moyenne à 1 200 euros, et un hectare de prairie autour de 1 000 euros, des prix 4 fois inférieurs à la moyenne française de l'époque. Dès l'année 2006, le prix de la terre arable avait doublé, puis a explosé en 2007 et 2008 pour atteindre 4 370 euros/ha, soit désormais 85 % du prix français (cf. tableau 10).

II.4.2. Une progression des valeurs plus nette sur les terres arables que sur les prés

Tableau 10: Evolution du prix des différentes catégories de terres agricoles entre 2000 et 2008 en euros courants

Nature de terre agricole	Terres arables	Terres arables de bonne qualité	Terres arables de qualité moyenne	Terres arables de qualité médiocre	Prés de bonne qualité	Prés de qualité médiocre	France (terres et prés confondus)
Prix 2000 en euros courants	1 190	1 680	1 230	680	1 220	690	3 650
Prix 2008 en euros courants	4 370	4 670	4 010	3 040	3 110	2 310	5 150
Facteur de variation 2000-2008	3,7	2,8	3,3	4,5	2,6	3,4	1,4

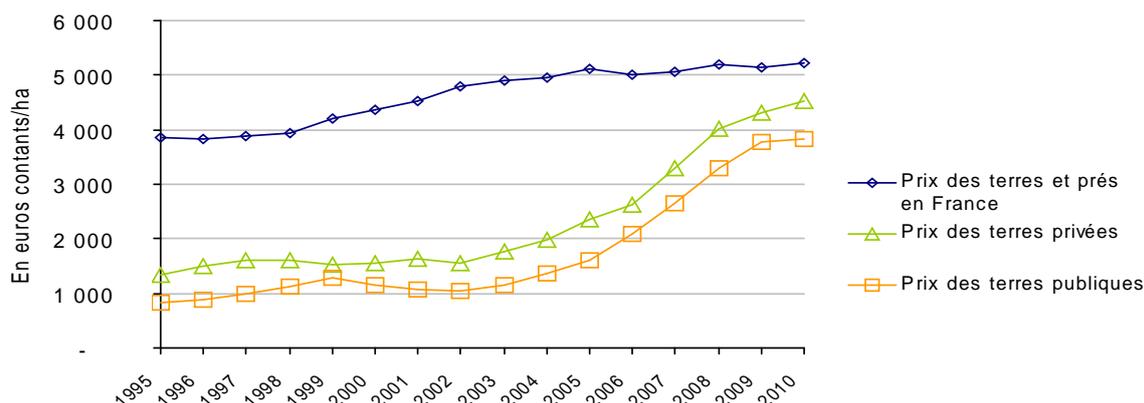
Source : GUS, 2009

Au même niveau que le prix des terres arables en 2000, le prix des prés de bonne qualité a connu sur la période 2000-2008 une inflation beaucoup moins vive (facteur 2,6 contre 3,7 pour les terres arables). Le prix des meilleurs prés s'établit donc en 2008 au niveau des moins bonnes terres, à 3 100 euros/ha. L'écart tend donc à se creuser entre la valeur des terres de « grandes cultures » et celle des terres d'élevage, à l'image de la situation observée en France (Terres d'Europe-Scafr, 2011).

II.4.3. Différence entre prix des terres publiques et prix des terres privées

En 2008, les prix pratiqués par l'agence de la Propriété Agricole étaient inférieurs de 20 % au prix des terres privées. Depuis le début des privatisations effectuées par l'agence, le prix des terres publiques est structurellement inférieur à celui des terres privées (cf. figure 18). En première hypothèse, cette différence ne résulte pas des enchères pratiquées par l'agence, qui auraient plutôt tendance à faire monter les prix, mais plutôt des acquisitions des fermiers locataires en place. Sur le long terme, l'écart de prix entre terres publiques et privées tend à se réduire : sur la période 1993-1997, il était de 40 %, puis de 1998 à 2005 de 30 % et enfin depuis 2006 de seulement 20 %.

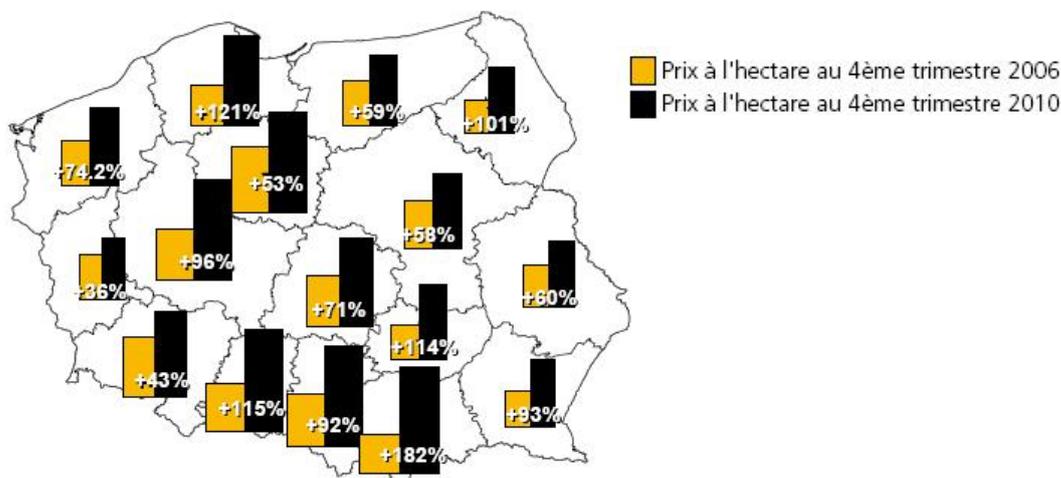
Figure 18: Evolution du prix des terres privées et publiques de 1995 à 2010



Source : Terres d'Europe-Scafr d'après Safer ; APA

Entre 2003 et 2008, le prix des terres privées a été multiplié par 1,3 en termes constants, celui des terres publiques par 1,9. La progression des valeurs publiques est différente selon les régions (cf. figure 19).

Figure 19: Variation des prix pratiqués par l'APA entre les 4^{èmes} trimestres 2006 et 2010

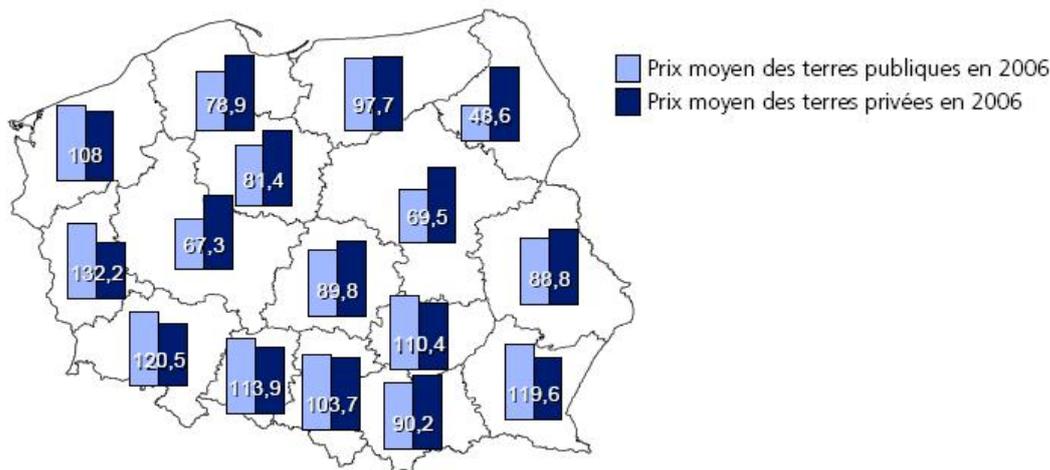


Source : d'après APA ; Ciodyk et al., 2008

Dès 2006, le prix des terres publiques dépassait le prix des terres privées dans de nombreuses voïvodies (cf. figure 20), notamment dans les voïvodies frontalières de la Poméranie Occidentale aux Basses Carpates (à l'exception de la Petite Pologne).

Figure 20: Ratio entre prix des terres publiques et le prix des terres privées en 2006

Prix national des terres publiques en 2006 : 1 890 euros/ha
 Prix national des terres privées en 2006 : 2390 euros/ha
 Ratio prix des terres publiques/prix des terres privées : 79



Source : d'après APA ; Ciodyk et al., 2008

II.4.4. Des facteurs explicatifs : hausse du revenu à l'hectare et baisse des taux d'intérêt réels

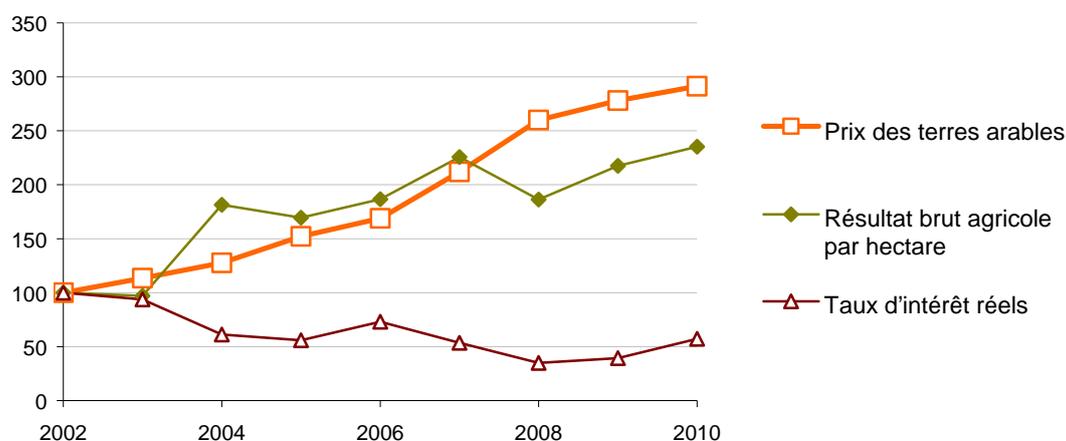
Plusieurs facteurs peuvent expliquer le renchérissement des terres agricoles depuis une décennie. La perspective d'introduction des subventions à l'hectare a pu dans un premier temps inciter les propriétaires à retarder leur vente pour faire monter les prix.

Sur un plus long terme, la hausse des valeurs foncières est à mettre en relation avec la multiplication par 2 du revenu agricole par actif entre 2000 et 2009. C'est la 3^{ème} plus forte augmentation observée dans l'Union, derrière celles de la Lettonie et de l'Estonie. En comparaison, le revenu agricole moyen de l'UE à 27 n'a augmenté sur cette période que de 5 %.

Ramené à l'unité de surface, la valeur ajoutée corrigée de l'activité agricole (incluant les subventions et déduisant les impôts et taxes) est passé de 180 euros/hectare en 2000 à 470 en 2009. Sur la période 2001-2009 les taux d'intérêts réels ont fortement décliné (cf. figure 21), avec pour effet de favoriser les conditions d'accès au crédit et de renforcer la demande pour l'achat de foncier. Les vendeurs ont profité de ces facilités de financement pour négocier leurs prix à la hausse.

Figure 21: Evolution comparée du prix des terres, des taux d'intérêt réels et de la valeur ajoutée à l'hectare de 2002 à 2010

Prix des terres et résultat brut agricole en euros constants



Source : GUS, 2010 ; Eurostat

Les chiffres parus pour l'année 2009, qui font état d'une baisse de 0,7 % du revenu agricole par actif par rapport à 2008, contre - 11,6 % à l'échelle communautaire, suggèrent une certaine résistance de l'agriculture polonaise à la crise économique. La valeur ajoutée corrigée à l'hectare, qui avaient décroché en termes réels de 17 % en 2008, a repris sa progression en 2009 (+ 17 %) et en 2010 (+ 8 %). Dans le sillage de cette reprise, le prix des terres continue son ascension, mais à un rythme plus modéré qu'en 2004-2008. La hausse des taux d'intérêt réels sur les 2 dernières années (de 1,9 % en 2008 à 3,1 % en 2010) est principalement responsable de cette inflexion.

Par ailleurs, le dispositif de prise en charge par l'Etat d'une part des intérêts d'emprunt pour l'achat de terres agricoles, mis en place en 2010, a facilité l'accès au crédit pour 11 000 acquéreurs (cf. II.5.6). Cette aide devrait contribuer à l'augmentation du prix des terres jusqu'à échéance du dispositif au 31 décembre 2013.

Notons enfin qu'en dehors du contexte agricole, et compte tenu des faibles contraintes réglementaires en terme de changement d'usage des terrains agricoles, l'influence des marchés immobiliers urbains participe également à la hausse structurelle du prix des terres.

II.5. Les politiques des structures en Pologne : limiter concentration et émiettement du foncier

La Pologne, consciente du fossé qui sépare toujours un grand nombre de petites exploitations à vocation « sociale » ou d'autosubsistance, d'un nombre réduit de grandes exploitations de centaines d'hectares, souhaiterait voir émerger des structures d'exploitation familiales, de taille intermédiaire et davantage spécialisées. Des mesures ont donc tenté d'accélérer la libération de foncier au niveau des plus petites structures, au profit d'exploitations plus grandes et plus dynamiques, tout en limitant la concentration excessive du foncier.

II.5.1. Régulation du marché foncier privé et contrôle des structures : un nouveau rôle pour l'APA

La loi agricole du 11 avril 2003, est venue étendre les missions de l'APA à la régulation du marché privé des terres : elle dispose d'un droit de préemption sur les ventes en vue de favoriser un modèle d'exploitation individuelle. Il s'agit des propriétaires ou fermiers, exploitants personnellement des structures familiales de moins de 300 ha, disposant d'une formation agricole et résidant dans la commune de leur exploitation. 3 missions ont été assignées à l'APA en vue de favoriser ce modèle d'exploitant :

- améliorer la structure des fermes par agrandissement,
- limiter la concentration excessive de la propriété foncière,
- vérifier la qualification des chefs d'exploitation.

Pour satisfaire à ces missions, un droit de préemption sur les ventes privées, ainsi qu'un droit de rachat sur les autres mouvements fonciers (donations, échanges, apports en société) ont été alloués à l'Agence. Ce droit de préemption est soumis à la purge du droit de préemption du locataire en place, dès lors que celui-ci justifie un bail écrit datant de plus de 3 ans et qu'il garantit la poursuite de l'exploitation dans un cadre familial ou de coopérative agricole. Sur un modèle proche des Safer, l'ensemble des projets de ventes sont donc notifiés à l'APA qui dispose d'un mois pour examiner la transaction, notamment vérifier que la taille de l'exploitation après acquisition n'excède pas 300 ha. Au terme de ce délai, l'Agence peut faire ou non usage de son droit de préemption. Le cas échéant, si le prix dépasse le prix du marché, elle peut recourir à un règlement en justice. L'usage des droits de préemption et de rachat tient compte des possibilités de redistribution ultérieures, de manière à limiter les frais de stockage de l'agence. Les terrains acquis de la sorte par l'APA font l'objet de mises aux enchères restreintes, réservées à l'agrandissement d'agriculteurs familiaux.

L'impératif de limiter la concentration des terres à partir de 2003 explique en grande partie la diminution des ventes de lots de plus de 100 hectares et la baisse des surfaces totales vendues par l'agence, qui se maintient depuis autour de 100 000 hectares/an.

Entre juillet 2003 et décembre 2004, l'APA a ainsi reçu 113 000 notifications de ventes et vérifié leur conformité avec le statut d'exploitant individuel. Le lot moyen notifié était de 1,6 ha et seuls 23 % d'entre eux excédaient 1 hectare. Vu le morcellement des projets de vente et le manque de moyens financiers alloués, les acquisitions de l'agence n'ont pas dépassé sur cette période 2 000 ha (avec des lots allant de 1 ha à 200 ha) pour une valeur évaluée à 2,5 millions d'euros.

L'APA concède avoir laissé s'opérer des agrandissements qui auraient pu justifier l'usage de son droit de préemption, mais avec la garantie donnée par l'acheteur de poursuivre l'exploitation agricole des terres acquises conformément aux principes de la loi de formation agricole de 2003. L'agence réclame par ailleurs que soient apportées un certain nombre d'améliorations au système pour mener à bien ses nouvelles missions :

- définir plus rigoureusement le statut d'agriculteur individuel, en exigeant par exemple un certain nombre d'années d'expérience comme chef d'exploitation sur la commune du bien,
- établir des règles de priorité à donner en fonction du profil des candidats à l'achat : les formations agricoles et supérieures sont sur le même rang d'égalité, de même que les exploitations bénéficiant ou non de revenus non agricoles,

- définir une taille minimum sur les biens notifiés, de manière à éviter le traitement fastidieux de micro-opérations et à se concentrer sur les lots plus significatifs. Cette proposition a été retenue en 2010 et l'APA ne contrôle plus que les transactions portant sur plus de 1 ha.

II.5.2. Les mesures de préretraites : entre permanence et officialisation des structures d'exploitation

Au titre des mesures du second pilier, une politique de départ anticipé des exploitants a été mise en place par le plan de Développement rural 2004-2006 et reconduite (à quelques ajustements près), pour la période 2007-2013. Elle doit permettre l'agrandissement d'exploitations ou la modernisation des structures par des repreneurs plus jeunes.

Cette idée n'était pas neuve : en 1978, sous le gouvernement Gierek, une première mesure de ce type avait permis d'alimenter le Fonds Foncier National, en vue d'agrandir les exploitations de taille moyenne. A nouveau envisagée par les programmes nationaux et communautaires à la fin des années 90, la préretraite a fait l'objet d'un premier essai en 2001. Cette tentative, écho au programme instauré dans l'Union Européenne, notamment en France après 1992, et qui avait accéléré la réduction du nombre d'exploitations, ne connut en Pologne qu'un succès mitigé (Darrot *et al.*). Elle visait la cession, à partir de 55 ans pour les femmes et de 60 ans pour les hommes, d'exploitations de plus de 5 ha, et leur reprise par des exploitations devant atteindre plus de 15 ha suite à l'agrandissement. Ce programme, très ambitieux en terme d'agrandissement des exploitations et négligeant les structures de moins de 5 ha, était peu incitatif en terme financier, le montant de la préretraite ne s'élevant qu'à 150 % de la pension définitive. D'où l'échec de la réforme, qui n'aboutit qu'à 1200 paiements entre 2003 et 2004.

Sous l'expertise de la Mutualité Sociale Agricole française, un nouveau projet d'envergure - 710 millions d'euros sur trois ans, cofinancé à 80 % par l'Union européenne dans le cadre du 2nd pilier – est lancé en 2004, qui va connaître un franc succès : la préretraite peut bénéficier à tout exploitant sans seuil minimal de surface, à condition que ses terres soient cédées pour l'agrandissement d'un agriculteur plus jeune, ou l'installation d'un jeune de moins de 40 ans. La cession peut se faire soit sous forme de transfert de propriété, soit par fermage officialisé (par un acte notarié). 3 objectifs sont discernables dans cette mesure :

- l'objectif d'agrandissement, même marginale, de structures dont le chef d'exploitation plus jeune est susceptible de mieux valoriser le foncier,
- l'objectif de renouvellement des générations, dans le cas de transmission à un jeune susceptible de moderniser l'outil de production,
- l'objectif de réduction de la pauvreté rurale, la cession étant motivée par une préretraite substantielle et proportionnelle aux surfaces. Le montant est calculé sur la base forfaitaire de 345 €/mois, majorée de 60 % si le conjoint bénéficie en même temps de la mesure, et de 50 % si plus de 3 ha sont transmis. Au-delà, le montant augmente de 3 % par hectare supplémentaire, dans la limite de 20 hectares, soit un plafonnement à 519€/mois/personne. Cette pension peut-être touchée pendant 10 ans jusqu'à obtention de la retraite agricole, avec laquelle elle n'est pas cumulable. Cette dernière, de l'ordre de 200 €/mois pour un ancien chef d'exploitation de plus de 65 ans et de 100 €/mois pour sa conjointe rend le montant de la préretraite éminemment attractif même pour une petite surface cédée.

Au regard des mesures françaises de 1992, qui avaient davantage participé à l'agrandissement des exploitations qu'à l'installation, le bilan polonais s'avère plus équilibré : sur les 52 000 exploitations bénéficiaires (soit 456 000 ha de 2004 à 2006), 54 % des opérations ont permis l'agrandissement d'une structure existante, et 46 % ont profité à l'installation d'un descendant du cédant. En analysant l'évolution des classes de surfaces sur la période 2003-2006 (*cf figure ??*), les exploitations de moins de 2 ha – et plus particulièrement de moins de 1 ha – marquent une diminution notable, suggérant un recours massif de ces petites structures à ce départ anticipé. Concomitamment, l'augmentation de la part des exploitations de 2 à 10 ha semble indiquer que ces petites à moyennes exploitations sont les bénéficiaires des transferts fonciers. La stagnation des exploitations de plus de 10 ha dans le paysage agricole polonais montre les limites rencontrées par cette réforme en terme d'agrandissement des structures de taille moyenne.

La transmission des terres à l'occasion de cette nouvelle mesure de préretraite s'insère dans les mutations plus ou moins visibles des structures foncières polonaises :

- compte tenu de la cohabitation entre générations sur les sièges d'exploitation agricole, la mise en place des mesures de préretraite fournit un revenu supplémentaire et relève d'un renouvellement fictif et seulement accéléré des générations, en cela que rien ne change dans l'organisation du travail familial (voir VI.5.1),

- en imposant la transmission en un seul lot des exploitations, la mesure se fonde pleinement à la tendance récente de transmission des structures à un héritier unique (cf. II.1.2),

- enfin la mesure de préretraite est venue formaliser une situation foncière informelle, celles des baux précaires. Si le faire-valoir direct est dominant pour la plupart des exploitations, une partie peut être exploitée en fermage. Comme il a déjà été souligné, les bailleurs ont en général de petites structures peu actives cédant aux voisins des parcelles de l'ordre de 1 à 3 ha. Les preneurs sont à l'inverse des exploitations de taille plus importantes qui consacrent plus de temps à l'activité agricole. Les baux pratiqués, conclus oralement et pour une courte durée, doivent permettre un repli rapide sur l'exploitation de la famille propriétaire en cas de difficultés économiques. Il semble donc que la restructuration des exploitations attendue par les politiques de développement rural ait en fait été initiée, de manière invisible statistiquement, par l'exploitation en fermage, certes fluctuante et réversible en cours de carrière, de certaines parcelles du voisinage. L'effet restructurant qui transparaît des chiffres est donc partiellement fictif, attendu que le transfert des terres aux bailleurs n'a pas modifié la surface effectivement exploitée. La politique de préretraite a toutefois eu le mérite de formaliser ces baux précaires : les bailleurs ont trouvé dans la pension un matelas de sécurité plus avantageux que leur petite propriété foncière ; et surtout les preneurs ont pu sécuriser dans le temps leur assise foncière. Pour ces derniers, cette officialisation des surfaces exploitées peut en outre faciliter l'obtention de crédits à l'investissement auprès des banques et initier un processus d'agrandissement.

Ayant pris acte de la transmission massive à l'identique de petites structures, le nouveau Règlement de développement Rural polonais 2007-2013 recentre la mesure de préretraite sur un objectif d'agrandissement foncier : ne sont plus concernées que les exploitants de plus de 3 ha (1 ha dans les voïvodies de Silésie, Sainte-Croix et Petite-Pologne), et les structures bénéficiaires devront atteindre la taille moyenne des exploitations de la voïvodie, que ce soit par agrandissement ou installation. Le recadrage sur les seules exploitations de plus de 3 hectares va considérablement diminuer le nombre de bénéficiaires potentiels attendu que l'âge moyen des chefs d'exploitation diminue fortement avec la taille de la structure (cf. tableau 11).

Tableau 11: Age moyen des chefs d'exploitation par classe de surface

Classe de surface	0-1 ha	1-5 ha	5-10 ha	Plus de 10 ha
Age moyen du chef d'exploitation	54 ans et 4 mois	49 ans et 8 mois	48 ans	44 ans et 4 mois

Source : Special Rural Household Survey 2000

Le programme 2007-2013 bénéficie d'un budget restreint par rapport à 2004-2006, attendu qu'une partie des fonds doit financer les préretraites contractées au cours du 1^{er} programme. Néanmoins, au prix d'une réduction sensible du montant de pension allouée, le plan 2007-2013 envisage d'aider 50 000 départs anticipés.

II.5.3. Du soutien aux exploitations de « semi-subsistance »...

Cette mesure, inscrite au plan de développement rural 2004-2006, vise à favoriser le développement d'une classe bien spécifique d'exploitations, celles comprises entre 2 et 4 UDE, soit 3 à 6 hectares équivalent blé soit encore dégageant une marge brute de 2 400 à 4 800 euros/an. Cette classe, qui représente, selon la définition européenne, les plus petites exploitations professionnelles, peut sous condition de présenter un projet de restructuration (conversion en agriculture biologique, extension du cheptel, mais aussi achat ou location de terre pour s'agrandir,...), bénéficier d'un paiement annuel de 1 250 euros, sur une durée de 5 ans. Pour un budget total de 340 millions d'euros (à 80 % financés par les fonds européens du second pilier), l'aide ambitionnait de soutenir près de 55 000 exploitations mais, face à l'abondance de dossiers déposés, a porté au final sur plus de 100 000 structures. Celles-ci ont mentionné dans 60 % des cas l'objectif de s'agrandir par acquisition ou location.

II.5.4. ... aux aides à l'installation sur des structures de 11 ha

Cette mesure, introduite dans le plan de développement rural 2007-2013, se substitue d'une certaine manière au soutien des exploitations de semi subsistance précédemment mis en place, avec un recadrage sur des exploitations de taille supérieure.

Fondée sur le constat qu'un cinquième des chefs d'exploitants polonais a plus de 55 ans, cette mesure vient compléter le dispositif de renouvellement des générations initié par la politique de préretraite. La dotation à l'installation est réservée aux agriculteurs de moins de 40 ans, accédant pour la première fois à l'exploitation agricole, affiliés à la Sécurité Sociale agricole (donc propriétaires de plus d'1 ha de terrain) et justifiant une formation ou une expérience professionnelle en agriculture. L'exploitation, pour être éligible, ne doit pas excéder 300 ha et doit être de taille supérieure à la moyenne des exploitations de la voïvodie. Dans le cas où celle-ci est inférieure à la moyenne nationale, c'est la moyenne nationale qui sert de seuil minimal d'installation. En cela la mesure est cohérente avec les modifications apportées pour 2007-2013 au dispositif de préretraite, qui vise à l'agrandissement de la taille moyenne des exploitations, y compris par le processus d'installation. Enfin, seront éligibles uniquement les structures exploitant leurs terres en pleine propriété ou en location auprès de l'APA (pour une durée minimum de 5 ans). Cette clause souligne bien les lacunes juridiques persistantes relatives au statut du fermage privé, qui n'est pas garant d'une exploitation pérenne des terres.

L'aide consiste en un versement unique de 12 800 euros par installation. Le budget total alloué à cette mesure atteint 420 000 euros, soit 33 000 structures de 11 ha en moyenne aidées sur 6 ans.

Ces différentes mesures de structure ont donc glissé, entre 2004-2006 et 2007-2013, de soutiens potentiellement accessibles aux plus petites exploitations à des aides réservées à la classe supérieure.

D'une part, elles s'attachent à augmenter l'offre foncière, grâce au système de départ anticipé, mais désormais sous forme de lots de grande taille (3 ha minimum), uniquement accessibles aux structures supérieures à la moyenne. D'autre part, les dotations à l'installation permettent de soutenir indirectement la demande de terres, mais uniquement pour les structures déjà importantes. Par ailleurs, le stock de foncier sur lequel pourraient compter ces structures pour s'agrandir (outre les terres libérées par les préretraites) fait encore l'objet d'une forte rétention de la part des petits propriétaires. Pour ceux-ci, la pluriactivité et le recours aux transferts sociaux restent la meilleure solution d'optimisation des revenus.

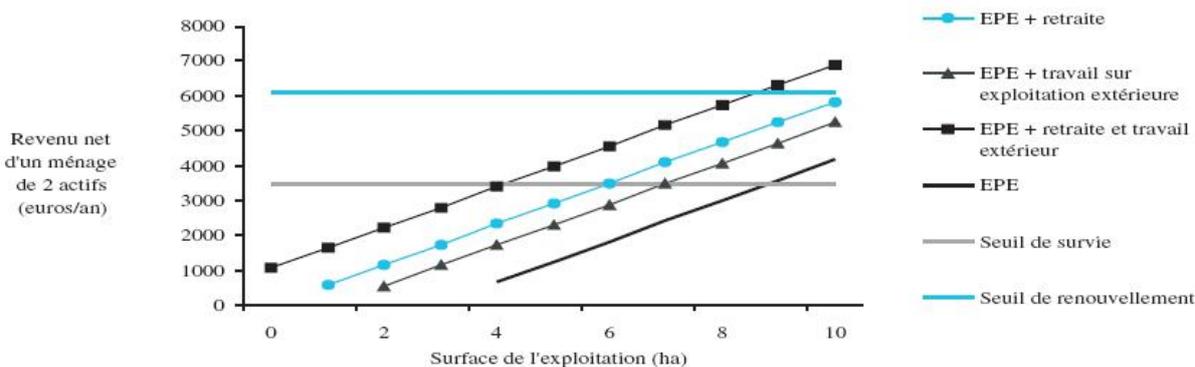
II.5.5. Régimes d'assurance sociale agricole et d'indemnités chômage: des freins à la restructuration des petites exploitations ?

L'assurance sociale en Pologne est fondée sur un système à deux vitesses : d'une part le ZUS (Zakład Ubezpieczeń Społecznych), régime général destiné à la majorité des salariés, d'autre part le KRUS (Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego), régime réservé à la profession agricole. Le KRUS constitue un système de protection très favorable, attendu qu'il offre des prestations sensiblement égales pour un niveau de cotisation 8,5 fois inférieur (en 2007 de l'ordre de 260 € par personne et par an contre 2 250 € pour le régime général). Un système d'autant plus avantageux que la couverture (en particulier l'assurance maladie) s'étend à l'ensemble du ménage et qu'il est accessible dès qu'on est propriétaire d'un hectare de terrain, conformément au statut d'agriculteur polonais. Hérité de la période communiste, le système en conserve un trait caractéristique : tous les agriculteurs paient la même cotisation pour la même prestation et le même niveau de retraite, quelque soit la surface exploitée. Initialement vu comme un facteur de cohésion sociale destiné à offrir aux retraités agricoles les plus modestes des pensions comparables au reste de la population, le KRUS a servi d'amortisseur social à la crise agricole des années 1990. Mais le régime agricole est depuis critiqué comme un « piège de l'emploi et de la pauvreté, expliquant dans une très large mesure les très faibles taux de productivité agricole » (OCDE, 2004). Le système est en outre fortement déficitaire : les cotisations ne couvrant que 5 % du budget de la caisse, 95 % sont à la charge de l'Etat, qui consacre en fait 2/3 de ses dépenses destinées à l'agriculture aux dépenses d'assurance sociale. Du fait de cette lourde contrainte budgétaire, le système a fait l'objet d'une tentative de réforme en 2003-2005, pour harmoniser les cotisations entre régime général et régime agricole et lier ce dernier aux revenus des agriculteurs. Mais l'impopularité de ces changements parmi la paysannerie polonaise a fait avorter la réforme. Les transferts sociaux liés au KRUS participent à la

Étude comparative des politiques foncières européennes - Terres d'Europe-Scafr - AGTER - AgroParisTech réalisée pour le Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche, de la Ruralité et de l'Attractivité des Territoires (France) M.A.A.P.R.A.T. 46

stratégie de diversification des sources de revenus héritée de la période communiste, encore peu compatible, pour la majorité des plus petites exploitations, avec les objectifs de spécialisation et d'agrandissement des structures. Il apparaît sans nul doute que le gain de revenu procuré par le KRUS, amplifié par la solidarité intergénérationnelle qui prévaut à l'intérieur des foyers agricoles, participe au maintien d'un grand nombre de petites structures dès lors qu'elles sont supérieures à un hectare (cf. figure 22).

Figure 22: Evolution du revenu d'un ménage agricole de deux actifs avec une exploitation en polyculture-élevage



Source : Bafoil, Guyet, L'Haridon, Tardy, 2003/4

Un autre type de transfert social étroitement conditionné par la propriété foncière est le système d'indemnisation chômage. Tout exploitant inscrit au KRUS et propriétaire de moins de deux hectares de terrain agricole est exonéré de cotisations chômage mais peut tout de même prétendre aux prestations. La conjonction des avantages procurés par les systèmes d'assurance sociale et d'indemnité chômage pour les propriétaires de 1 à 2 hectares peut expliquer pour partie la résilience spécifique de cette classe de surface depuis le début des années 1980.

II.5.6. Octroi d'une aide d'Etat à l'acquisition de terres agricoles

L'agriculture polonaise traverse depuis 2008 une mauvaise passe, avec la baisse des prix agricoles et l'augmentation de celui des intrants, les inondations qui ont affecté 130 000 hectares agricoles en 2009 et la remontée du chômage rural. Sur le plan foncier, le prix des terres continue sa croissance tandis que les agriculteurs, disposant de peu de capital, ont de plus en plus de mal à emprunter pour l'achat de terres agricoles ou la modernisation de leur exploitation : les banques ont durci les conditions d'accès au crédit et pratiquent des taux d'intérêt compris entre 6 et 8 % par an (chiffres d'août 2009).

Dans ce contexte, la Pologne a demandé la possibilité de verser une aide d'Etat à l'achat de terres agricoles sur une période de 4 ans, du 1er janvier 2010 au 31 décembre 2013. Une aide qui a été jugée compatible avec le marché commun par le Conseil de l'Union Européenne, dans sa décision du 20 novembre 2009.

Cette aide prend la forme de subventions pour le paiement des intérêts du crédit : l'Etat prend en charge la différence entre le taux d'intérêt annuel pratiqué par la banque, qui représente une fois et demie le taux de réescompte appliqué aux lettres de change réescomptées par la Banque nationale de Pologne, et le taux d'intérêt réel payé par l'emprunteur, qui atteint au minimum 2 %.

Le budget de 100 millions d'euros prévoit la vente de 600 000 hectares en vue de créer et d'agrandir des exploitations familiales d'une superficie supérieure à la moyenne régionale, et dans la limite de 300 ha. L'ambition est d'aider l'accès au foncier de 24 000 structures, à hauteur de 4 500 euros chacune.

Au terme de la première année de fonctionnement du dispositif, 11 300 crédits ont été subventionnés, pour un montant total d'emprunt de 500 millions d'euros. D'après l'APA, la réduction de 75 % des taux d'emprunt a permis de faciliter l'accès au marché foncier, principalement à des fins

d'agrandissement d'exploitations. Vu les taux d'intérêts dont bénéficient les emprunteurs (2 à 3 % par an), cette subvention au crédit devrait contribuer à la croissance du prix de la terre agricole.

Tableau 12 : Types d'emprunts soutenus par l'aide d'Etat à l'acquisition de terres agricoles et bilan des crédits subventionnés sur l'année 2010.

	Crédit pour l'achat de terres agricoles	Crédit pour l'achat de terres ou l'équipement de structures individuelles	Crédits pour l'installation de jeunes de moins de 40 ans	Crédits pour les investissements agricoles et agro-alimentaires
Public éligible	- Personnes physiques - Personnes morales - Autres	Exploitant individuels tels que définis dans la loi agricole de 2003	Personnes physiques de moins de 40 ans ayant une formation agricole ou au moins 3 ans d'expérience	- Personnes physiques - Personnes morales - Autres
Objectif du crédit	Installation ou agrandissement de structures de taille supérieure à la moyenne régionale	- Installation ou agrandissement - Développement de systèmes de production spécifiques (serres, élevage,...)	- Achat de terre pour l'installation ou l'agrandissement - Modernisation de l'équipement ou des bâtiments d'exploitation	- Investissements agricoles - Investissement dans les entreprises agro-alimentaires
Taux d'intérêt pour l'emprunteur	2 %	2 %	2 %	3,2 %
Durée du crédit	15 ans	20 ans	15 ans	8 ans
Nombre de dossiers déposés en 2010	5 774	536	3 747	1 223
%	51,2%	4,8%	33,2%	10,8%
Montant total des emprunts	198	39	219	44
%	39,6%	7,8%	43,8%	8,8%
Montant des emprunts par dossier	34 000	73 000	58 000	36 000

Source : Zadura, 2011

III. Synthèse

L'intégration à l'Union Européenne et à la Politique Agricole Commune constitue le deuxième grand bouleversement contemporain des structures polonaises après le démantèlement des grandes structures collectives au cours des années 1990.

L'effondrement du régime communiste a principalement affecté les fermes d'Etat et les coopératives de production, mais beaucoup moins la majorité des petites structures familiales. Celles-ci, qui recevaient déjà peu de subventions de la part du régime, ont poursuivi, après 1989, leur stratégie de diversification des revenus à partir de petits noyaux fonciers. Les freins posés par l'idéologie communiste à l'agrandissement et à l'investissement dans les structures individuelles avaient conduit à un important morcellement des exploitations et au recours systématique à des revenus extérieurs. Dans les années 1990, la petite propriété foncière a très souvent gardé un rôle de matelas de sécurité dans un contexte économique incertain.

La fin des subventions aux fermes d'Etat a davantage laminé la classe des ouvriers agricoles employés dans les grandes structures du croissant nord-ouest. La redistribution des terres publiques par l'Agence de la Propriété Agricole, en lots de grande taille et par un système d'enchères, a fréquemment profité aux anciens dirigeants des PGR qui ont constitué par location des sociétés de droit privé de 300 à 600 hectares. Sur une superficie moindre, les exploitations coopératives ont également pu être converties en personnes morales privées de quelques centaines d'hectares.

La tendance des années 1990 a donc été à la polarisation des structures, les exploitations de taille moyenne (de 10 à 30 hectares) voyant leur effectif diminuer au profit des plus grandes ou des plus petites, particulièrement celles de moins de 1 hectare. Le processus d'agrandissement foncier privé, que le régime communiste avait mis tant de zèle à contrarier, n'a pas démarré dans les années 1990 et ce malgré la levée des barrières au libre marché foncier privé : le marché des terres, pourtant estimé à près de 250 000 hectares annuels (secteurs privé et public confondus) a peu profité à l'agrandissement des exploitations moyennes. Du moins d'après les statistiques officielles. Les enquêtes menées sur le terrain montrent clairement une dynamique ancienne d'agrandissement par location, souvent orale et de courte durée, dirigée de petites exploitations de moins de 5 hectares vers des structures plus grandes (20 hectares). Cette catégorie d'exploitation a donc pu s'agrandir de manière informelle auprès de plusieurs petits bailleurs du voisinage, mais de façon précaire, ce qui a pu pénaliser les emprunts bancaires et les investissements de longue durée (matériel, cheptel,...). Lesdits bailleurs, ont été incités à conserver la propriété de leurs micro-structures par un faisceau de facteurs : la propriété agricole offre une possibilité de repli si l'emploi à l'extérieur vient à faire défaut ; au-delà de 1 hectare, elle donne accès au régime avantageux de la Sécurité Sociale Agricole ; en deçà de 2 hectares elle dispense de payer les cotisations chômage, tout en ouvrant droit aux indemnités. En cela la micro-propriété foncière a joué un rôle important d'amortisseur social lors de la transition des années 1990, en permettant la survie d'un grand nombre de chômeurs « cachés », en fait sous-employés sur des petits lopins. A cette dimension sociale se sont ajoutés des prix relativement faibles du foncier qui n'encourageait pas à se défaire d'un petit patrimoine. Du côté des acheteurs, les taxes et frais liés aux mutations, prenaient une part du coût d'achat d'autant plus dissuasive que le bien était petit. La rétention des ventes, l'émiettement des lots échangés, autant que les difficultés financières des acquéreurs potentiels ont donc contribué à limiter la restructuration pérenne des exploitations et à recourir à un format d'échange plus souple, par location (70 % des échanges de terres dans les années 1990).

Dans les années 2000, le nombre total d'exploitation et la SAU polonaise ont continué à décroître mais suivant des modalités différentes. Si les avantages sociaux liés à la propriété se sont maintenus malgré des tentatives de réforme du KRUS, des changements importants sont intervenus avec l'amélioration du contexte économique et à l'application de la Politique Agricole Commune. Les aides directes à l'hectare, entièrement découplées, et négociées dès 2004 à hauteur de 55 % du niveau de subventions versées aux anciens membres, ont participé à l'augmentation du revenu à l'hectare des agriculteurs. Dans la pratique, le versement des aides reste étroitement lié à la propriété (à partir d'un hectare de terrain), ce qui a pu conduire à des restructurations au sein de petites unités familiales, et explique en partie l'érosion des microstructures de moins de 1 hectare. Les exploitations de taille immédiatement supérieure (de 2 à 5 hectares) ont profité de la disparition des exploitations de moins de 2 hectares et se sont maintenues en nombre tandis que les exploitations de 5 à 20 hectares ont continué de voir leurs effectifs diminuer. Pour les grandes exploitations de plus de 30 hectares, les subventions à l'hectare ont constitué un facteur considérable d'amélioration du revenu. Elles ont continué leur progression en nombre, mais sur des surfaces toutefois moins

importante que dans les années 1990. La mission de l'APA visant depuis 2003 à limiter la concentration de terres au-delà de 300 hectares peut en être un facteur explicatif.

Les aides surfaciques, facteurs d'augmentation du revenu agricole à l'hectare, ainsi que les taux d'intérêt réels, décroissants sur la période, ont fortement joué sur les valeurs foncières : le prix des terres arables sur le marché privé, stable en termes constants sur la période 1996-2002, a augmenté de 17 % par an à partir de 2003, pour s'établir en 2008 à 4 400 euros/hectares. En comparaison, le prix des prés a progressé moins vite et a atteint en 2008 entre 2 300 et 3 100 euros/ha selon leur qualité. Même si les difficultés consécutives à la crise économique et financière de 2008, ont infléchi la hausse des prix en 2009 et 2010, l'aide d'Etat sur le paiement des intérêts d'emprunts lors de l'acquisition de terres agricoles devraient faciliter l'accès au crédit et soutenir la hausse des prix dans les années à venir.

Ce renchérissement du foncier est intervenu alors que l'agence de la propriété agricole, dépositaire des anciennes exploitations collectives, réduisait sensiblement son offre de terrains : les surfaces cédées en location ont reculé de 41 % entre les périodes 1997-2001 et 2002-2006, tandis que les surfaces vendues ont décroché de 31 % entre 1996-2002 et 2003-2010. Les loyers et les prix de vente pratiqués par l'Agence, négociés les uns comme les autres aux enchères, ont connu une augmentation comparable aux valeurs du marché privé des terres.

Suite à cette baisse de l'offre de l'Agence, liée à des contraintes principalement politiques et juridiques, l'APA a observé un regain des transactions sur le marché des terres privées. Les échanges de terres par le marché privé, estimés à 170 000 hectares/an dans les années 1992-1998, auraient dépassé les 200 000 hectares annuels dans les années 2000, pour un nombre de 69 000 transactions enregistrées par les notaires en 2006. L'ouverture du marché coïncide avec une diminution des actes de donation, dont les conditions fiscales sont pourtant plus avantageuses. Ainsi, les divisions égalitaires, traditionnellement pratiquées pour offrir une assise foncière minimum à chacun des membres de la fratrie, cèdent progressivement le pas à une transmission en entier du patrimoine, voire, si le repreneur familial fait défaut, à une mise en vente de l'exploitation. Ces ventes sont devenues attractives avec la hausse des prix et ont pu intervenir précocement suite à l'introduction d'un système de préretraite très incitatif. Comme dans tout marché immobilier, la hausse des valeurs foncières entraînent dans un premier temps une augmentation du nombre de transactions, soit une ouverture de marché.

En parallèle des aides du premier pilier, un certain nombre de dispositifs de développement rural ont effectivement incité à la restructuration des exploitations. Dans un premier temps, en 2004-2006, ont été mis en place des soutiens au développement des exploitations de semi subsistance et une politique de départ en retraite anticipé. La première mesure, visant spécifiquement les structures de 3 à 6 hectares (c'est-à-dire sous la taille moyenne nationale), s'est orientée principalement vers leur agrandissement – 60 % des dossiers mentionnant des projets d'achat ou de location de terres. La seconde mesure, destinée à libérer du foncier au profit d'exploitants plus jeunes, a montré des effets de restructuration limités, près de la moitié des départs en préretraite se traduisant par une transmission à l'identique de l'exploitation. Un effet secondaire positif de cette mesure a été de formaliser un certain nombre de baux précaires et d'offrir ainsi au repreneur une assise foncière stable et reconnue, même si, pratiquement, rien de changeait à la surface initialement exploitée par le fermier.

Le programme de développement rural 2007-2013 passe à la vitesse supérieure en n'accordant des aides (à l'installation ou à la transmission via la retraite anticipée) qu'à la condition d'atteindre une taille moyenne suffisante : celle des exploitations de la voïvodie, ou, si celle-ci est inférieure à la moyenne nationale, la taille moyenne des exploitations polonaises. Le programme de préretraite cible désormais uniquement les exploitations de plus de 3 hectares, pour des restructurations plus rapides. Le programme d'aide est donc décalé d'un cran et ambitionne une émergence plus rapide d'exploitations de 10 à 30 hectares, catégorie de taille qui peinait pour l'instant à progresser dans le paysage agraire polonais, du moins sur une assise foncière officielle et pérenne.

Cette évolution des programmes de développement rural, ainsi que les réformes intervenues dans le fonctionnement de l'APA, et le soutien aux emprunts pour l'achat de terres agricole révèlent une volonté politique, et surtout la mobilisation de moyens conséquents, pour favoriser l'émergence d'exploitations familiales professionnelles, sur le modèle de l'Union des 15. L'APA, chargée depuis 2003 de limiter l'agrandissement excessif des structures, a privilégié les enchères restreintes réservées à l'agrandissement d'exploitations familiales. Aussi, une catégorie d'exploitations « hautement commerciales », c'est-à-dire capables de générer un revenu agricole à parité avec les autres secteurs économiques, s'est considérablement renforcée entre les années 1990 et 2000

(Pouliquen, 2011). Leur part est passée de 6 % des structures, 11 % des terres et 18 % de la production vendue en 1992, à 12 % des exploitations, 38 % des surfaces et 62 % de la production vendue en 2005. L'agrandissement de leur surface a été une composante importante de leur progression dans le paysage rural polonais, en particulier dans les années 2000 où les aides attachées aux surfaces ont fortement conforté leur revenu : leur taille moyenne a augmenté de 11 % entre 1996 et 2000 puis de 27 % entre 2000 et 2005. D'après les études de l'IERiGZ, cette catégorie d'exploitations hautement commerciales présente un niveau de spécialisation et de formation plus élevé que les autres structures familiales, ainsi qu'une taille supérieure à la moyenne (29,5 hectare), même si ce profil d'exploitation peut se rencontrer occasionnellement sur de petites surfaces, grâce à des productions à forte valeur ajoutée à l'hectare (fruits et légumes, élevage hors-sol,...). On les retrouve donc principalement dans le centre du pays, où il existait historiquement des structures familiales moins morcelées qu'ailleurs, et dans les anciens territoires recouverts sur l'Allemagne, où l'offre de terrains de la part de l'APA a permis les agrandissements les plus significatifs.

Néanmoins, la progression en surface de ces exploitations « professionnelles » se heurte d'une part à la réduction des surfaces mises en vente ou en location par l'APA, et, d'autre part, à la résilience des exploitations de semi-subsistance, qui continuent d'occuper 30 à 40 % de la SAU nationale. Ces dernières, faiblement spécialisées et le plus souvent cantonnées sur des surfaces de moins de 10 ou 5 hectares, continuent de produire 1/3 de la production agricole polonaise. La composition hybride de leurs revenus (commercialisation des produits agricoles, autoconsommation, emploi extérieurs, transferts sociaux,...) les rend particulièrement aptes à surmonter les crises : elles ont résisté à la dégradation de l'économie agricole lors de la période de transition ; elles se sont en grande partie maintenues (les lopins de moins de un hectare faisant exception) face à la concurrence des plus grosses exploitations, qui ont pourtant capté dès la mise en place du programme de pré adhésion l'essentiel des subsides européennes ; elles permettent enfin à la Pologne de tamponner la hausse du chômage consécutive à la crise économique-financière éclatée en 2008. Par leur relative indépendance vis-à-vis du prix des matières premières agricoles et des subventions européennes, elles devraient continuer de résister aux fluctuations futures des cours agricoles et à la réforme prochaine de la PAC. De l'autre côté, les exploitations sociétaires de grande taille (coopératives, sociétés commerciales ou fermes d'Etat de plusieurs centaines d'hectares) restent au nombre de 4 200 et plafonnent à 11 % de la SAU. Le total des exploitations de plus de 100 ha représentent en 2007 environ 1 % des structures et 25 % des surfaces agricoles polonaises, une part qui ne devrait croître que marginalement compte tenu des mesures prises à l'encontre de la concentration excessives des terres.

La politique foncière polonaise va sans doute continuer de privilégier les exploitations professionnelles « hautement commerciales » et inférieures à 300 ha, sur un modèle proche de celui des anciens membres, attendu qu'elles permettent très certainement de baisser les coûts de l'alimentation urbaine et qu'elles ouvrent des possibilités alléchantes d'exportations agro-alimentaires. Néanmoins, il serait dommageable de sacrifier à cet objectif les petites exploitations pluriactives polonaises, qui offrent tant de services en matière de sécurité économique et de cohésion sociale et territoriale, parmi une population encore à 40 % rurale. Leur maintien a pu être favorisé par certains avantages sociaux et économiques, financés en grande partie par l'Etat ou l'Europe et procurés par la détention d'un minimum de surfaces (éligibilité à la sécurité sociale agricole et aux aides directes dès 1 hectare de propriété). Mais l'offre relativement faible de terres pour l'agrandissement (par ailleurs très inégale régionalement) et les faibles garanties offertes par les baux à ferme ont certainement également incité à la conservation en l'état de petites structures. Après le repli paysan intervenu dans la période de transition post-communiste, il semble que la prudence soit restée de mise en termes de spécialisation et de restructuration, et que préférence soit restée aux stratégies de diversification des revenus.

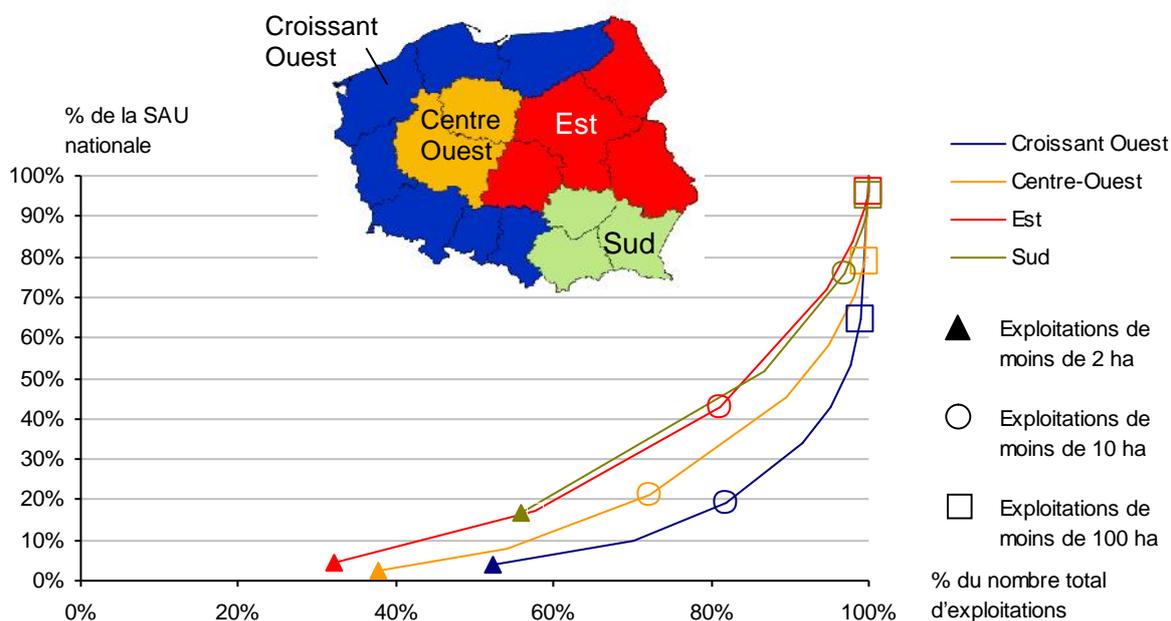
Face à une agriculture à deux visages, toujours polarisée et régionalement très différenciée, la Pologne doit par ailleurs répondre à des questions foncières spécifiques, qui rende difficilement lisible la future politique des structures. Les missions de l'APA, étendues à la régulation du marché privé des terres, ne doivent pas pâtir d'un manque de moyens pour le traitement des notifications reçues, cela en vue de maîtriser effectivement la concentration des terres mais aussi d'assurer une observation exhaustive des échanges fonciers à l'échelle du pays.

Le gel du stock de terres publiques dans la perspective d'une reprivatisation des terres d'Etat, procède d'un problème ancien, laissé en suspens depuis la chute du communisme, étroitement lié aux lacunes globales du cadastre, et au flou entourant certains titres de propriété.

La politique des structures doit également composer avec la forte hétérogénéité régionale des structures d'exploitations, héritées des différentes phases d'occupation étrangère, des réformes agraires successives, des déplacements de frontières et du processus de collectivisation des terres initié au sortir de la 2^{ème} guerre mondiale : de cette histoire complexe découle une concentration du

foncier hétérogène d'une région à l'autre (cf. figure 23). Les mécanismes européens, aussi bien du 1^{er} que du 2^{ème} pilier, ont à ce jour faiblement réussi à atténuer ces contrastes régionaux.

Figure 23 : Courbes de concentration de l'exploitation agricole par région (découpage selon l'historique des structures agraires des différentes zones).



Enfin il convient d'attirer l'attention sur la diminution des terres agricoles : une partie d'entre elle est reboisée, une autre fait l'objet de fortes pressions pour le changement d'usage. Les collectivités territoriales doivent tenir compte clairement de cette ressource précieuse et non renouvelable dans leur document d'urbanisme pour éviter que les logiques urbaines ne viennent s'imposer progressivement aux stratégies de développement des exploitations. La hausse des prix est fortement amplifiée dans certaines zones périurbaines provoquant des effets d'aubaine en lieu et place des stratégies traditionnelles de transmission familiale du patrimoine et de diversification des revenus.

Bibliographie

BAFOIL F., 2001, *La question agricole en Pologne, le défi de l'intégration européenne*, Les Etudes du CERI (Centre d'études et de recherches internationales, Sciences Po), n°74

BAFOIL F., GUYET R., L'HARIDON L., TARDY V., 2004, *Pologne. Profils d'agriculteurs*, Le Courrier des Pays de l'Est 2003/4, n° 1034, pp. 28-46

BAZIN G., 2007, *Politique agricole commune à l'Est : premiers résultats*, Le courrier des Pays de l'Est, n°1063 septembre-octobre 2007

BEAUJEU-GARNIER J., 1961, *Population rurale et population urbaine en Pologne*, In: Annales de Géographie. 1961, t. 70, n°377. p. 103

BROWN P.K., HEPWORTH M.A., 2002, *A study of European Land Tax Systems – Second Year Report*, Lincoln Institute of Land Policy

BUHLER P., 1997, *Histoire de la Pologne communiste: autopsie d'une imposture*, Karthala

CHANTRE E., BAZIN G., 2008, *La petite paysannerie d'une zone de montagne polonaise (les Pieniny) face à la politique agricole commune*, Actes du séminaire franco-polonais (Paris, 2007) « L'agriculture française et l'agriculture polonaise dans l'Europe de 2007 : expériences partagées et intérêts communs ? », Académie Polonaise des Sciences, 20p.

CIODYK T., 2005, *State pre-emption right of agriculture land in Poland*, In: Poland case study, FAO, 2005

CIODYK T., SIKORSKA A., ZADURA A., ZAGORSKI T., 2008, *The agricultural land market : situation and outlook*, IERiGZ, Multi-annual programme n°89-1, Warsaw

COMMISSION EUROPEENNE, DIRECTION GENERALE DE L'AGRICULTURE, 2000, *Sapard, le programme spécial de préadhésion pour l'agriculture et le développement rural*, Bruxelles, décembre 2000

CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, 2009, *Décision du Conseil du 20 novembre 2009 concernant l'octroi d'une aide d'État par les autorités de la République de Pologne en vue de l'acquisition de terres agricoles entre le 1^{er} janvier 2010 et le 31 décembre 2013*, Journal Officiel de l'Union Européenne

COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME, *Arrêt Broniowski c. Pologne*, Strasbourg, 22 juin 2004

DABROWSKI P. 1998, *La Pologne : un laboratoire de l'histoire, trois réformes agraires*, Réseau Agriculture paysanne et Mondialisation, Réforme agraire et foncière, Cascavel, Brésil, avril 1998

DARROT C., 2008, *Les paysans polonais à l'épreuve de la PAC, une analyse multidisciplinaire d'un référentiel de politique publique*, Rennes, Thèse de doctorat, Agrocampus-Ouest, 523 p.

DARROT C., BAZIN G., MOUCHET C., 2009, *Premiers effets de la nouvelle politique des préretraites agricoles en Pologne*, Economie Rurale n°313-314, septembre-novembre 2009

DELEGATION DE L'ASSEMBLEE NATIONALE POUR L'UNION EUROPEENNE, 2003, *Rapport d'information sur l'adhésion de la Pologne à l'Union Européenne*, présenté par François Guillaume, Paris, 8 avril 2003

EUROSTAT, 2010, *Agriculture dans l'UE27: L'emploi dans le secteur agricole a diminué de 25 % entre 2000 et 2009*, Communiqué de presse du 7 mai 2010, <http://ec.europa.eu/eurostat>

GIORDANO C., 2002, *Ruralité et nation en Europe centrale et orientale*, Études rurales 2002/3-4, n° 163-164, p. 45-65

- GORNI O., 1931, *Les réformes foncières en Europe orientale et centrale. Leurs causes économiques et sociales*. In: Annales d'histoire économique et sociale, 3e année, n°10, 1931, pp. 207-226
- GUS (CENTRAL STATISTICAL OFFICE), 2009, *Statistical Yearbook of agriculture*, Warsaw 2009
- GWOZDZ K., 2002, *Le devenir du monde rural polonais en Europe*, Groupement d'études et de recherches « Notre Europe », document de travail septembre 2002
- HALAMSKA M., 1988, La structure agraire en Pologne au XXe siècle. Continuité ou changement ?. In: *Économie rurale* n°187, pp. 33-43
- IERIGZ, 2008, *Farms in Central and Eastern Europe Today and tomorrow*, Multi-annual programme n°98-1, Varsovie, 240 p.
- ISNARD H., 1964, *En Pologne : agriculture et socialisme*. In: Annales. Économies, Sociétés, Civilisations. 19e année, N. 2, 1964, pp. 209-224
- KOLAKOWSKA DELLA MARTINA M., 2005, *Les ajustements de la politique agricole polonaise face aux nouveaux défis posés par l'intégration dans l'union Européenne*, Université de Lausanne, Mémoire de licence ès sciences politiques
- MIECHOWKA B., 2006, *Les paysans polonais au cours du 20ème siècle : aspects politiques et sociaux*, conférence de la Communauté Franco-Polonaise
- MINISTRY OF AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT, 2005, *Rural development plan for Poland, 2004-2006*, Warsaw, December 2005
- MINISTRY OF AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT, 2007, *Rural development programme for Poland, 2007-2013*, Warsaw, July 2007
- NIVET J-F., 1994, *La privatisation en Pologne : d'une approche plurielle aux difficultés de la privatisation de masse*, In: *Economie et statistique*, N°279-280, 1994. pp. 121-133.
- OCDE, 2004, *Pologne*, Etudes économiques de l'OCDE 8/2004 (n° 8), p. 107-152
- POULIQUEN A., 1993, *Agricultures post-communistes en Europe centrale : récession, protection, restructuration lente*. In: *Économie rurale*. N°214-215, 1993. La fin du collectivisme agricole à l'Est : une nouvelle donne pour l'Europe ? Session de printemps 1992 organisée par Mme Simone Nidenberg et M. Alain Pouliquen. pp. 6-11
- POULIQUEN A., 2001, *Compétitivité et revenus agricoles dans les secteurs agro-alimentaires des PECO. Implications avant et après adhésion pour les marchés et les politiques de l'UE*, résumé et texte complet, 154 p., Commission européenne DGA
http://ec.europa.eu/agriculture/publi/reports/ceeccomp/index_fr.htm
- POULIQUEN A., 2011, *Pays de l'Est. Intégration dans l'Union Européenne : de la reprise agricole à la crise*, In : *Demeter* 2011, pp. 11-77
- PROSTERMAN R. L., ROLFES L., *Agricultural land markets in Lithuania, Poland, and Romania : implications for accession to the European Union*, RDI Reports on Foreign Aid and Development n°99, October 1999
- ROSKAU-RYDEL I., 2008, *La société multiculturelle et multinationale de Galicie de 1772 à 1918 : Allemands, Polonais, Ukrainiens et Juifs*, Annuaire de l'Ecole Pratique des hautes études, Sections des sciences historiques et philologique, pp. 273-281
- ROSE A., 1938, *Le problème de la population et des matières premières en Pologne*. In: *Politique étrangère* n°2 – 1938 - 3e année pp. 103-114
- ROSTWOROWSKI E., 1958, *La Pologne pendant la seconde moitié du XVIIIe siècle. Bilan de recherches 1945-1956*. In: Annales. Économies, Sociétés, Civilisations. 13e année, n°1, pp. 123-135
- SZEMBERG A., 2000, *Transformation of the agrarian structure in the private farm sector*, IERIGZ, Warsaw

TERRES D'EUROPE-SCAFR, FNSAFER, 2011, *Espace Rural, analyse des marchés*

THEBAULT E., 2005, *La PAC et la Pologne : gagnant– gagnant...mais pour combien de temps ?*, Mouvements n°42 novembre-décembre 2005

WORLD BANK, 2001, *Poland. The functioning of the labor, land and financial markets : opportunities an constraints for farming sector restructuring*, Report n°22598-POL

ZADURA A., 2004, *The Role of Land Banks/Land Funds in the Privatisation Process (Polish case)*, DFEE and FAO International Workshop, Tonder – Denmark, March 17th-20th, 2004

ZADURA A., 2005, *Agricultural land management in the process of accession to the European Union*, In: Poland case study, FAO 2005

ZADURA A., 2011, *State Aid for Purchase of Agricultural Land and Structural Development of Individual Farming in Poland*, AEIAR Workshop, Rome, 24th of May 2011

ZIENTARA W., 2000, *Land market in Poland in the post-war period*, Warsaw Agricultural University

RÓBEK S., RÓBEK R., 2006, *Transformation of Land Perpetual Usufruct in Ownership Right in Poland*, Shaping the change, XXIII FIG Congress, Munich Germany, 8-13 octobre 2006

Sites Internet consultés

Agence de la Propriété Agricole (Agencja Nieruchomo ci Rolnych)
http://www.anr.gov.pl/pl/section/Angielska_About

DABROWSKI P., LIPSKI A., 2002, *Pologne. Réformes agraires et agriculture familiale*
http://www.agter.asso.fr/article230_fr.html

Déplacement des frontières polonaises en 1945
<http://www.atlas-historique.net/1945-1989/cartes/Pologne1945-90.html>

Eurostat
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>

Partition de la Pologne au congrès de Vienne
<http://www.atlas-historique.net/1815-1914/cartes/Pologne1815.html>

Réformes prussiennes au XIXe siècle
http://fr.wikipedia.org/wiki/R%C3%A9formes_prussiennes

Taux de change zloty/euro
<http://stats.oecd.org/index.aspx?lang=fr>

Glossaire

AMA : Agence des marchés agricoles (Agencja Rynku Rolnego)

APA : Agence de la propriété agricole (Agencja Nieruchomości Rolnych)

ARMA : Agence de restructuration et de modernisation de l'agriculture (Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa)

GUS : Bureau central de la statistique (Główny Urząd Statystyczny)

IERiGZ : Institut d'économie agricole et alimentaire de Varsovie (Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej)

KRUS : Caisse d'assurance sociale agricole (Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego)

PGR: Ferme d'Etat (Państwowe Gospodarstwa Rolne)

ZUS : Caisse générale d'assurance maladie (Zakład Ubezpieczeń Społecznych)