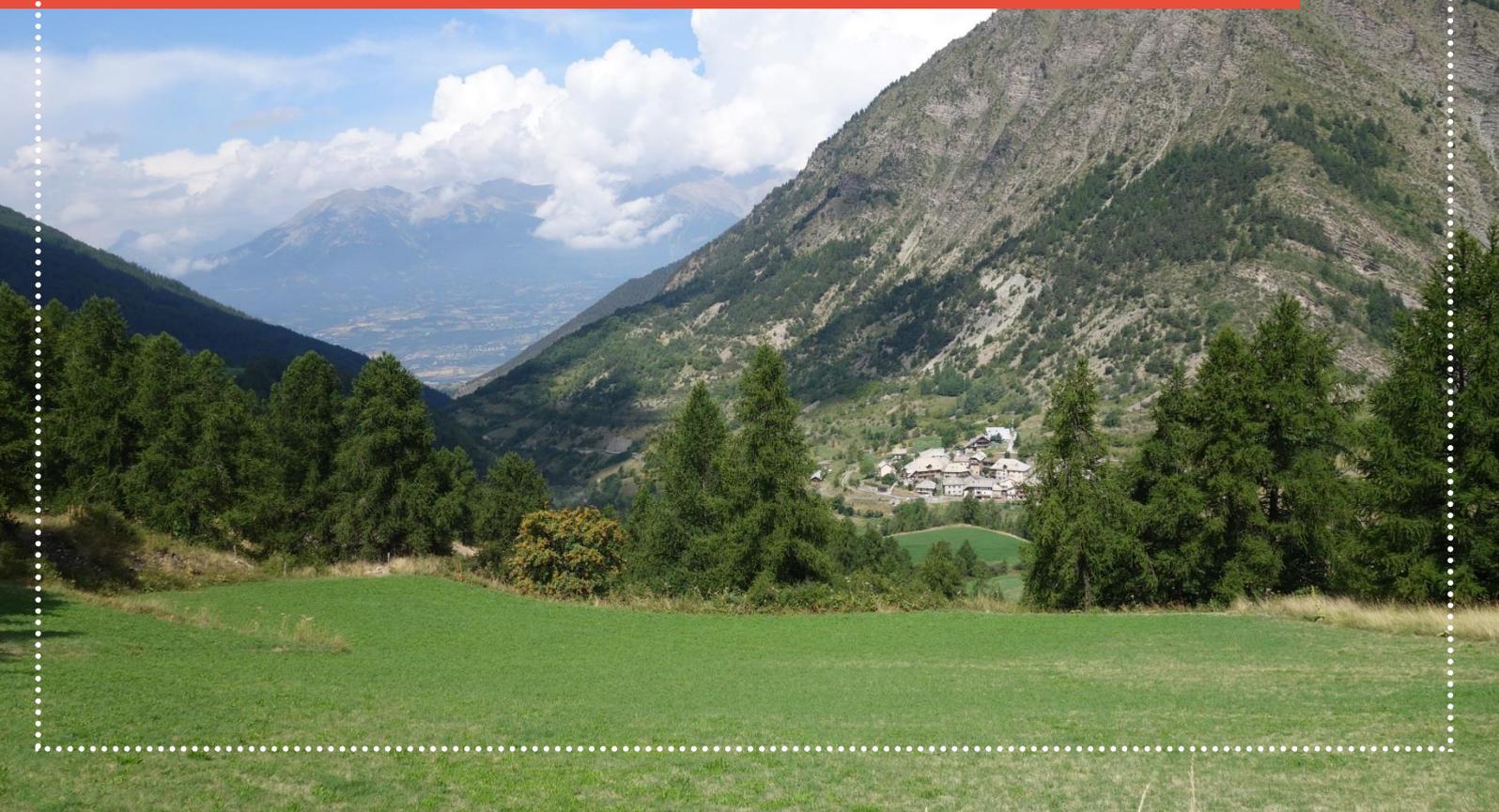




La politique des structures en France : une capitalisation d'expérience

Michel Merlet (Agter)

Juin 2016





La Politique des structures en France : une capitalisation d'expérience

Michel Merlet

Juin 2016

Etude réalisée avec l'appui financier
de l'Union Européenne et de la
Fondation Rosa Luxemburg



Avertissement

En France, on appelle « politique des structures » un ensemble de mesures qui ont pour objectif de réguler la taille des exploitations agricoles. Ces mesures s'appuient sur des lois ou sur des règlements administratifs, elles peuvent être directes ou indirectes. Elles visent à ce que la taille des unités de production agricole soit conforme aux besoins de la société dans son ensemble dans une période donnée.

La présente étude de capitalisation, sollicitée par le CNCR (Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux) et le Gret, rentre dans le contexte des réflexions menées par la société civile sénégalaise sur la réforme foncière. Elle a pour objectif de contribuer à ces réflexions en vue d'actualiser les propositions paysannes en matière de sécurisation du foncier et des ressources naturelles.

Les constats, analyses, et réflexions présentés dans cette étude résultent de la capitalisation de plusieurs ouvrages, ainsi que des analyses personnelles de l'auteur.

Le présent rapport, conçu dans une présentation qui se veut être pédagogique, n'a pas la prétention de couvrir de manière exhaustive et holistique tout le contenu de la politique des structures, ni de faire un bilan de son impact sur les structures agricoles françaises. Il essaie dans l'ensemble de se focaliser sur les grands enjeux, d'analyser le rôle des organisations de producteurs dans l'élaboration de cette politique, tout en soulevant les avancées et limites rencontrées dans leur mise en œuvre.

Rédaction : Michel Merlet (Agter)

Coordination : Amel Benkahla (Gret)

Comité de suivi : Thierno Cissé (CNCR) et Iba mar Faye (Gret)

Crédits photos : Amel Benkahla

Les opinions exprimées dans cette publication ne reflètent pas nécessairement celles de la Commission Européenne.

Table des matières

1. INTRODUCTION	6
2. BREF RAPPEL SUR LES GRANDES ÉVOLUTIONS DES CAMPAGNES EN FRANCE	7
1.1. Origines des structures agraires	7
1.2. L’agriculture française de la première partie du XXe siècle (1900-1945)	8
1. Le début du 20ème siècle	8
2. L’entre-deux Guerres : des changements encore largement bloqués	9
1.3 La « révolution » de la seconde moitié du 20ème siècle	9
1. De véritables bouleversements, profonds et rapides qui s’appuient sur différentes politiques	9
2. Les grandes périodes	11
1.4 Conclusion de la partie I.....	14
3. LA POLITIQUE DES STRUCTURES	15
3.1 Définition.....	15
3.2 Le contrôle des marchés de location. La loi sur le fermage	15
1. Une décision historique	15
2. Les principales caractéristiques du statut du fermage	15
3. L’application de la loi sur le fermage : succès et limites.....	16
3.3 Un cadre institutionnel spécifique	17
1. Des institutions pour la politique des structures: le CNASEA et les ADASEA	17
2. Des interventions complémentaires essentielles.....	18
3.4 Du contrôle des cumuls au contrôle des structures.....	20
1. Empêcher les cumuls de terres pour se rapprocher d’une unité de production à deux unités travailleur	20
2. L’évolution des dispositifs	21
3.5 Le contrôle des marchés d’achat/vente de terres. Les SAFER	22
1. Historique : une naissance qui s’enracine dans les luttes paysannes	22
2. Caractéristiques, missions et modes opératoires	22
3. Un bilan globalement positif	23

3.6 La mise en place de formes collectives de propriété foncière	24
1. Les Sociétés Civiles Immobilières (S.C.I.).....	25
2. Les Groupements Fonciers Agricoles (GFA).....	25
3. Les Associations Foncières Pastorales (AFP)	26
4. Le projet des Offices Fonciers, sans suite à ce jour.....	27
3.7 Le marché des parts sociales et des actions : un marché en pleine expansion qui échappe au contrôle des structures.....	27
4. RETOUR SUR QUELQUES QUESTIONS CLÉS POUR MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES ENJEUX AUTOUR DU FONCIER ET LES « POLITIQUES DES STRUCTURES ».....	30
4.1 Répondre aux besoins de la collectivité nationale sur le long terme.....	30
4.2 Gouvernance du foncier : une gestion par le marché et/ou par d'autres mécanismes ?	31
5. BIBLIOGRAPHIE	33

Introduction

On a souvent tendance aujourd'hui à considérer un peu partout dans le monde que les grandes exploitations agricoles produisent plus et sont plus efficaces que les petites exploitations familiales. Ce n'est pourtant pas vrai dans la plupart des cas. Le développement agricole en France après la seconde guerre mondiale montre qu'une modernisation accélérée de la production agricole peut se faire sans abandonner les structures familiales et sans passer par une agriculture capitaliste à salariés. Les politiques agricoles et foncières mises en œuvre en France, puis au début de la construction européenne ont été un élément clé de cette évolution.

Entre 1950 et 2010, la proportion d'actifs agricoles par rapport à l'emploi total est passée de 35% à 4,2% dans les pays développés, et de 81% à 48,2% dans les pays en développement¹. On a aussi l'habitude de considérer que les pays « développés » doivent nécessairement avoir une population active agricole réduite, de moins de 5% de la population active totale². Mais rien ne permet de penser que l'évolution observée au cours des dernières décennies dans ces pays soit inéluctable. Rien n'indique non plus que la sortie de l'agriculture d'une partie importante de la population constitue un facteur de développement pour la société dans son ensemble. Tout dépend en fait des possibilités de création d'emplois existant dans les secteurs non agricoles. Au niveau mondial, près de 40% de la population active travaille aujourd'hui dans l'agriculture. Il est évident qu'une évolution des unités de production agricoles de la planète dans les prochaines décennies similaire à celle qu'ont connue les pays développés au XXe siècle nous conduirait très rapidement à un sous emploi totalement insoutenable.

Nous examinons dans ce document les *politiques des structures* qui ont été mises en place en France dans la seconde partie du XXe siècle. Il nous faut d'emblée souligner que la situation démographique et économique de la France des années 50 et 60 était très différente de celle qui prévaut aujourd'hui. L'environnement économique n'est plus le plein emploi, mais bien un chômage de masse. Les caractéristiques de l'Afrique de l'Ouest du début du XXIe siècle sont aussi totalement autres que celles de la France des années 1950. De grandes disparités se cachent par ailleurs sous le qualificatif d'*exploitation paysanne* ou *familiale* que l'on utilise à la fois pour la France et l'Afrique.

Si une diminution de la population agricole est sans doute inéluctable en Afrique de l'Ouest, elle devra se mettre en place sous des modalités distinctes et à un rythme très différent de ceux qu'ont expérimentés les pays européens. C'est en ayant à l'esprit ces remarques liminaires qu'il nous faut aborder cette étude. Mieux connaître la nature de la *politique des structures* appliquée en France dans la seconde partie du XXe siècle peut être très utile pour réfléchir à des stratégies de développement pour les pays du Sud. Mais il ne faudrait pas tomber dans le piège de les considérer comme des modèles susceptibles d'être reproduits tels quels, comme des « bonnes pratiques » universelles. Les propositions pour l'Afrique de l'Ouest sont à inventer par les habitants du sous-continent eux-mêmes. Ce document constitue une contribution parmi d'autres.

¹ Source : FIDA et OIT, cités par le think-tank MONAGRI, Mouvement pour une Organisation Mondiale de l'Agriculture (<http://www.momagri.org/FR/chiffres-cles-de-l-agriculture/>)

² Comme aujourd'hui aux USA et au Canada (2%), dans la plupart des pays d'Europe occidentale (France : 3%, Suède : 2%, Royaume Uni : 1,3%), au Japon (2,9%) ou en Afrique du Sud (5%)

1. Bref rappel sur les grandes évolutions des campagnes en France

1.1. Origines des structures agraires

Les structures agraires en France ont été marquées par leurs origines féodales, comme dans les autres pays d'Europe, avec des spécificités très anciennes qui ont ensuite entraîné d'importantes différenciations régionales. Le *servage* était prépondérant dans les campagnes. Le seigneur accordait aux paysans, les *serfs*, des droits d'usage sur les terres du territoire qu'il contrôlait. Il assurait leur protection en l'échange de corvées et de redevances.

Une des caractéristiques des droits sur la terre sous les régimes féodaux est la reconnaissance de droits de natures distinctes appartenant à des ayants droit différents. Le droit des paysans de cultiver la terre était appelé *propriété utile* et les droits du seigneur *propriété directe*. Mais il existait aussi des terres ou des ressources qui étaient utilisées par des membres des villages, par différents types de communautés, par des ayants droit collectifs. S'agissant de droits différents, des droits collectifs pouvaient aussi exister à certaines périodes de l'année sur des terres agricoles utilisées par des paysans.

Les droits d'usage des serfs sont en France devenus progressivement héréditaires. Le seigneur ne pouvait plus disposer des terres de ses vassaux ou de ses serfs décédés comme il le voulait³. Le régime de *tenure héréditaire* qui devient dominant permet un transfert de l'unité de production d'une génération à la suivante. Il prendra des formes nouvelles au XXe siècle avec la consolidation du fermage (voir ci-dessous).

Il existait aussi des collectivités, souvent religieuses, qui géraient des terres et des biens inaliénables, et non susceptibles d'être divisés⁴. Il existait enfin des territoires et des villes libres, c'est-à-dire non soumis à un seigneur.

Il n'y avait pas un droit unifié applicable à tous, mais de multiples systèmes de droit local, de coutumes, qui s'appliquaient sur les différents territoires.

La révolution française va réaliser une synthèse des différentes coutumes dont l'aboutissement sera le *Code civil*. Celui-ci traite de très nombreux sujets, mais ce sont les changements qu'il apporte sur le droit sur les terres qui nous intéressent ici.

La révolution française va considérablement modifier le droit féodal⁵ en instaurant une nouvelle façon de concevoir les droits sur la terre et les ressources : sur la base des revendications de la bourgeoisie qui veut en finir avec les droits des seigneurs, elle met en avant « *La propriété* », au singulier, alors qu'on parlait auparavant de *propriétés* au pluriel. Elle proclame que La propriété constitue un droit de l'homme fondamental. Tous les droits

³ C'est la fin du droit de *mainmorte*.

⁴ A la sortie du féodalisme, la mise en vente de ces « biens de mainmorte » va peser lourdement dans la configuration des nouvelles structures agraires.

⁵ En Angleterre, le droit féodal va au contraire évoluer sans rupture, avec le maintien du Common Law.

sont par défaut concentrés entre les mains du Propriétaire, avec toutefois la possibilité de reconnaître de nombreuses limites, en fonction des lois et des règlements existants⁶.

Le code civil va par ailleurs établir que l'héritage est égalitaire par défaut.

Le Code Civil sera exporté dans de très nombreux pays, mais pas toujours de façon intégrale, en particulier dans les territoires colonisés par la France.

Retenons de cet aperçu extrêmement simplificateur que le concept de propriété absolue et exclusive de la terre n'apparaît que très récemment dans l'histoire de France, il y a un peu plus de 200 ans seulement, dans un contexte politique et idéologique très spécifique.

1.2. L'agriculture française de la première partie du XXe siècle (1900-1945) ⁷

■ Le début du 20ème siècle

Au début du vingtième siècle, l'exode rural lié au développement industriel a déjà commencé à vider les campagnes des actifs qui ne travaillaient pas dans l'agriculture. Mais la moitié de la population active reste encore agricole. Beaucoup de petits propriétaires sont aussi paysans, mais dans certaines régions, un grand nombre de paysans sont métayers. Si la révolution a permis des avancées pour les paysans en abolissant les privilèges des seigneurs, elle n'a pas fait disparaître partout les rapports d'exploitation existant entre propriétaires fonciers et paysans sans terre, qui se traduisent par des baux à partage de fruit, du métayage⁸. Les métayers restaient pratiquement attachés au domaine de leur propriétaire, dans une situation de dépendance et de subordination qui ne devait pas être si différente de celle qui existait à l'époque féodale.

La France compte alors entre 2 et 3 millions d'exploitations dont 85% ont moins de 10 ha. La plupart d'entre elles pratiquent plusieurs cultures combinées avec de l'élevage. Les petites exploitations ne disposent pourtant que de 30% de la surface agricole totale, le reste étant occupé par des exploitations moyennes et grandes employant une main d'œuvre permanente salariée. En 1906, 47% des terres sont travaillées en faire-valoir indirect, fermage et métayage.

La révolution agricole amorcée au 19e siècle avance lentement, avec l'amélioration des assolements, l'introduction de cultures fourragères, le développement de la mécanisation avec traction animale, mais aussi l'amélioration des transports pour l'approvisionnement en intrants et la commercialisation des produits. Les rendements augmentent, sans que le pays atteigne l'autosuffisance alimentaire.

⁶ Voir Comby, J. (2004) Le droit de propriété, de la « Déclaration des droits » au « Code civil ». (http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-369.html) et Merlet, M. (2010) Les droits sur la terre et les ressources naturelles. Fiche pédagogique du Comité Technique Foncier et Développement (http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-38.html)

⁷ Le contenu de cette partie et des deux suivantes est dans une large mesure une reprise résumée de la synthèse de Lisa Gauvrit (2012-a) FRANCE. Quelques traits marquants de l'évolution des structures agraires au 20ème siècle. AGTER (http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-132.html)

⁸ Un contrat de métayage implique que le propriétaire du sol mette à disposition du métayer une parcelle et le plus souvent des moyens de production, dont la nature varie suivant les situations ; la production est ensuite divisée entre le propriétaire et le métayer en deux parties (égales dans le métayage à moitié, ou dans des proportions distinctes fixées à l'avance dans d'autres configurations). Ce type de contrat est souvent associé avec une exploitation importante du travail du paysan, mais il a l'avantage d'opérer un véritable partage des risques, et de permettre à des producteurs ne disposant pas de capital propre de pouvoir travailler. Un contrat de fermage, au contraire, implique le paiement d'une rente pour un montant fixé à l'avance, totalement indépendant de la récolte effectuée.

Les premières unions de coopératives se constituent, ainsi que les premières organisations syndicales agricoles et paysannes, mais le monde agricole reste dominé par les grands propriétaires. Le prélèvement de la *rente foncière*, par le biais du fermage ou du métayage, ne favorise pas le développement. L'ambition de tous est de pouvoir acquérir du foncier. On parle d'une « démocratie des petits propriétaires ». Les métayers et les fermiers sont maintenus dans la précarité ou la pauvreté et leur condition n'évoluera pas avant la fin de la seconde guerre mondiale.

■ **L'entre-deux Guerres : des changements encore largement bloqués**

Le traumatisme de la Grande Guerre a été terrible dans les campagnes françaises. La main d'œuvre manque suite aux pertes humaines qui ont été considérables. Pratiquement aucun village n'a été épargné.

Les exploitations familiales de taille moyenne se développent cependant, et les innovations agronomiques se poursuivent, ainsi que la structuration de l'aval de la production par les producteurs (offices interprofessionnels par filières et coopératives de collecte et de stockage). Le mouvement de la Jeunesse Agricole Chrétienne (JAC) est créé en 1929. Il jouera un rôle essentiel après la guerre.

Bien que la productivité agricole ait progressé, le pays reste dépendant des importations d'aliments. Entre 1921 et 1936, 1,8 millions d'actifs agricoles, dont beaucoup de salariés permanents, ont quitté l'agriculture. Les petites fermes de moins de 5 ha et les grands domaines sont les plus touchés, alors que les exploitations de 10 à 50 ha ont progressé, et peuvent compter pour les représenter sur des organisations paysannes de plus en plus puissantes et structurées.

Les revendications paysannes centrales liées à la réglementation du fermage ne commenceront à être entendues que pendant la seconde guerre, avant que ne soit établie en 1946 la loi sur le fermage et le métayage, qui marque le déclin du pouvoir des grands propriétaires-bailleurs et un basculement du rapport de force politique en faveur des paysans au niveau national.

1.3. La « révolution » de la seconde moitié du 20ème siècle

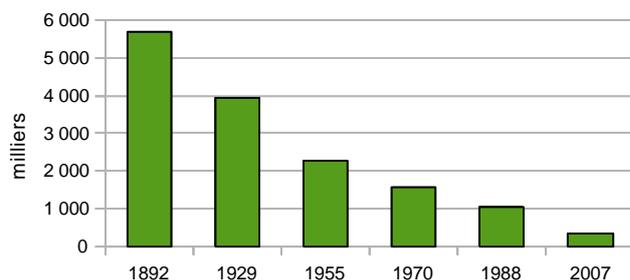
■ **De véritables bouleversements, profonds et rapides qui s'appuient sur différentes politiques et pratiques**

C'est bien une véritable révolution qui se produit dans les campagnes françaises après la seconde guerre mondiale. Quelques graphiques suffiront pour en prendre conscience.

La diminution du nombre des producteurs agricoles se poursuit et s'accélère dans la seconde moitié du XXe siècle (voir graphique 1). Les actifs agricoles représentaient 27% de la population active nationale en 1954 ; en 1997, soit 43 ans plus tard, ils ne pèsent plus qu'à 4% de celle-ci.

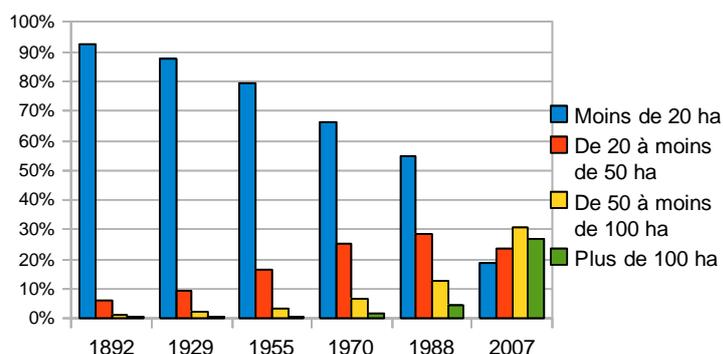
De nouvelles techniques sont disponibles, qui peuvent être appliquées grâce à la modification des structures foncières des exploitations (voir graphique 2) et à la mise à disposition de nouveaux moyens financiers pour les agriculteurs. Les résultats sont impressionnants, et le bond de productivité sans précédent (voir graphique 3). Le paysage agricole et rural est modifié de façon durable.

Graphique 1 : Evolution du nombre des exploitations agricoles. 1892-2007 (en milliers)



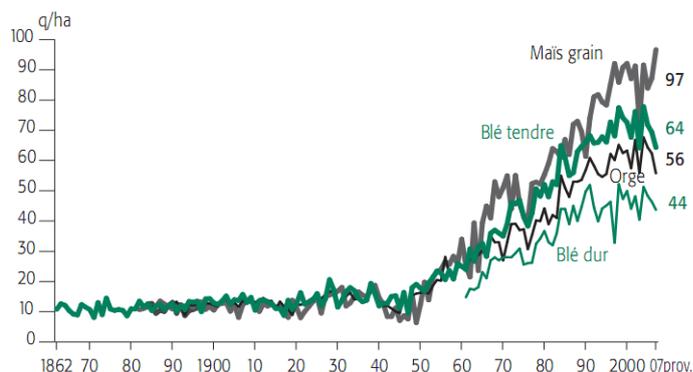
Source : Duby, Wallon 1977 ; Agreste - Enquête structure 2007 et recensement agricole 2000, in Gauvrit Lisa, op.cit.

Graphique 2 : Répartition des exploitations par taille de SAU (hectares)



Source : Duby, Wallon 1977 ; Agreste - Enquête structure 2007 et recensement agricole 2000, in Gauvrit Lisa, op.cit.

Graphique 3 : Evolution des rendements des principales céréales – 1862 - 2007



Source : graphique extrait de Agreste Primeur n°210, 2008, in Gauvrit Lisa, op.cit.

Ces changements considérables en l'espace de deux générations n'auraient pas été possibles sans un ensemble cohérent de politiques et sans une stratégie de mobilisation des producteurs. Les « politiques des structures », que nous aborderons dans le détail plus bas, ont joué un rôle essentiel, mais elles n'auraient pas été suffisantes pour obtenir ces résultats à elles seules.

Après 1945, il fallait assurer le plus rapidement possible la sécurité et l'indépendance alimentaires du pays. L'agriculture française s'est engagée dans un processus de modernisation sans précédent. Les organisations représentant les agriculteurs, la « profession agricole », se sont appuyées sur les Coopératives pour collecter et transformer la production, sur une banque dédiée au financement des acteurs du secteur, le Crédit agricole, sur la Mutualité Sociale Agricole qui réunit les assurances récoltes, les allocations familiales et la sécurité sociale dans un régime spécifique aux agriculteurs, et sur le syndicalisme agricole. Un effort considérable de formation des jeunes agriculteurs aux techniques modernes a été fourni, et la mécanisation a été encouragée. Un institut de recherche national en Agronomie, l'INRA a été créé dès 1946, mais c'est surtout tout un appareil de recherche, de développement et d'enseignement, porté conjointement par l'Etat et la profession agricole, qui a permis d'atteindre les objectifs d'accroissement de la productivité.

L'État seul n'aurait pas pu faire accepter une politique de transformation aussi profonde sans compter sur l'adhésion et l'implication des agriculteurs et de leurs organisations. Le consensus s'est construit autour d'un modèle de développement fondé sur une exploitation familiale de taille moyenne à deux actifs, l'exploitant et son conjoint. Le Cercle National des Jeunes Agriculteurs a participé activement à cette mutation, qui conduit les producteurs à se définir désormais comme des « exploitants » plutôt que comme des « paysans », et à adopter une vision plus entrepreneuriale tout en gardant des unités de production à l'échelle de la famille.

Les résultats ont été impressionnants. La production céréalière est devenue excédentaire par rapport aux besoins nationaux dès 1953 et l'autosuffisance alimentaire a été atteinte au niveau national au milieu des années 70. La productivité agricole a augmenté plus vite que celles des autres secteurs, entraînant les prix des produits agricoles vers le bas. Les exploitations agricoles ont dû rechercher toujours plus de productivité en s'équipant et en spécialisant leurs productions tout en cherchant sans cesse à s'agrandir. En 1955 la superficie moyenne des exploitations n'était que d'environ 15 hectares et que près de 80% d'entre elles avaient moins de 20 hectares (Gauvrit, 2012-a et 2012-c). Trente ans plus tard, plus de la moitié des exploitations avaient disparu, mais le nombre des exploitations les plus grandes avait augmenté très rapidement : les exploitations de plus de 50 ha qui ne représentaient que 4,1% du total des exploitations en 1955, en représentaient 16,9% en 1988 (Rattin, 2009). En même temps, le pourcentage des terres exploitées directement par leur propriétaire a considérablement diminué (52% de la SAU en 1955 et seulement 23% en 2007) et 77% des terres étaient en fermage au début du XXIe siècle.

■ Les grandes périodes

Rappelons rapidement dans quels contextes successifs se sont développées ces transformations de l'agriculture française. Sans avoir cette périodisation à l'esprit, on risque en effet de commettre d'importantes erreurs d'interprétation.

a) L'après-guerre

Les pertes humaines et les destructions liées à l'occupation et à la guerre avaient été considérables. Le rationnement alimentaire, instauré en 1941, n'a pris fin qu'en 1949. Il fallait atteindre le plus rapidement possible l'autosuffisance alimentaire, produire plus de produits agricoles et en particulier de la nourriture. Pour cela, il était nécessaire d'améliorer l'efficacité des unités de production. La France a bénéficié du plan Marshall, contribution des États-Unis d'Amérique à la reconstruction des pays européens. Cette aide économique (prêts, envois de machines, d'intrants, ...) a joué un rôle important pour amorcer le processus de modernisation de l'agriculture, mais cette modernisation ne

pouvait se réaliser sans une profonde transformation de l'accès des producteurs au foncier et aux moyens de productions.

La première mesure a été de répondre à la revendication historique des producteurs qui exploitaient des terres en location ou en métayage, avec la promulgation de la « loi sur le fermage » en 1946 (voir ci-dessous). En sécurisant leur accès à la terre, en réduisant et en régulant les montants des fermages, cette loi a aidé économiquement les producteurs. Elle leur a aussi permis de sortir d'un rapport social de métayage souvent dégradant et de renforcer leur position face aux autres acteurs des campagnes. Suite à la loi, le métayage a pratiquement disparu. En privilégiant le droit d'usage et non le droit de propriété, elle a par ailleurs rendu possible des agrandissements beaucoup moins onéreux que si les producteurs avaient dû acheter la terre. Son impact sur la taille des exploitations a été indirect, mais tout à fait essentiel dans l'évolution de l'agriculture française de la seconde partie du XXe siècle⁹.

b) Les années 60-70

Les lois d'orientation agricole de 1960 et 1962 créent un cadre global pour la modernisation de l'agriculture et reflètent des choix de société très clairs sur le type d'agriculture à promouvoir : l'agriculture familiale. Ces deux décennies constituent en quelque sorte l'âge d'or de la « politique des structures ».

Des politiques audacieuses sont menées en cogestion avec les organisations de producteurs, en particulier les membres de la Jeunesse Agricole Chrétienne (JAC). Les actions de la JAC s'appuient sur les valeurs chrétiennes, sur le développement de l'auto-estime des producteurs et aident les paysans à sortir de la relation de dépendance vis-à-vis de leurs anciens « maîtres ». Des coopératives de services se développent et de nombreuses innovations techniques sont testées et diffusées.

Les années 60-70 ont aussi été marquées par d'importantes luttes syndicales, dont la prise en compte est indispensable pour comprendre pourquoi et comment des politiques de structures et de modernisation de l'agriculture que l'on peut qualifier de « révolutionnaires » ont été promulguées et appliquées. Nous y reviendrons en évoquant en particulier les luttes contre les cumuls de terres.

Dès la Libération, un syndicalisme « unitaire » s'est configuré autour de la Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FNSEA). Le CNJA, organisation syndicale des jeunes, fortement influencé par la JAC dès la fin des années 50, adopte souvent des positions divergentes de celles de la FNSEA, mais demeure intégré à cette dernière. Une collaboration étroite entre l'État et le syndicat se met en place, dans un véritable système de cogestion pour la conception et la mise en œuvre de la politique de modernisation. « D'un côté, l'État reconnaît en la FNSEA – et surtout sa branche cadette, le CNJA – son interlocuteur unique ; de l'autre, le syndicat partage la responsabilité de ces réformes et est chargé d'arbitrer les divergences d'intérêts au sein de la paysannerie (entre petits et gros producteurs, entre régions, entre filières de produits etc.). Le principe de l'unité paysanne est ainsi convoqué pour faire accepter le modèle de modernisation de l'agriculture auprès de l'ensemble du monde agricole » (Gauvrit, 2012-2).

Pourtant, sont apparues très tôt des divergences et des clivages entre producteurs, et certains groupes dissidents ont fait scission et formé d'autres syndicats, comme le MODEF (Mouvement de défense des

⁹ Précisons dès maintenant l'importance de prendre en compte non seulement une loi mais aussi le contexte social et économique dans lequel elle s'applique. Nous reviendrons sur le fait que les conséquences d'une loi de ce type en termes d'évolution de la taille des unités de production agricoles peuvent être diamétralement opposées selon les pays et les époques.

exploitants familiaux) et plus tard l'Association Nationale des Paysans-Travailleurs (ANPT), sans pour autant être reconnus par l'Etat jusque dans les années 80.

Suite au traité de Rome qui avait créé en 1957 la CEE (Communauté Économique Européenne)¹⁰, les premiers pas de la construction européenne et de la Politique Agricole Commune (PAC) instituent la préférence communautaire et une politique de prix par produit (des Organisations Communes de Marché sont créées pour stabiliser les marchés). Les prix des produits agricoles en Europe étant supérieurs aux cours mondiaux, l'exportation des excédents est subventionnée. Les industries agroalimentaires se développent.

La politique commerciale de l'Europe est alors de construire un marché commun tout en maintenant des tarifs douaniers aux frontières de la CEE. Dès le début des années 60, elle se heurte au processus de libéralisation des marchés impulsé notamment par les EUA au sein du GATT, l'Accord Général sur les tarifs douaniers et le commerce¹¹.

Plus tard, la PAC mettra en place un appui aux zones défavorisées. L'Irlande, la Grande Bretagne et le Danemark rejoindront la CEE en 1973. Avec la mise en place de la PAC, l'accès aux aides va devenir de plus en plus important pour le maintien des unités de production.

c) Les années 80 et 90

Alors que les objectifs d'autosuffisance alimentaire avaient été atteints, la politique agricole antérieure est maintenue, avec un objectif d'exportation et de poursuite du développement du secteur agroalimentaire. Les années 80 sont marquées par une crise de surproduction. La politique agricole est devenue dans une large mesure européenne et les revenus agricoles d'une partie importante des exploitants dépendent de plus en plus des aides européennes.

Une première modification de la PAC est entreprise, et les premiers quotas laitiers sont introduits en 1984. La réforme de la PAC de 1992 vise à maîtriser les excédents, en introduisant entre autres mesures la jachère obligatoire et en modifiant les prix de soutien directs à la production.

Les pressions des membres du GATT (puis de l'OMC [Organisation Mondiale du Commerce] à partir de 1994) se font de plus en plus fortes, dénonçant la concurrence déloyale sur les marchés mondiaux qu'entraîne la politique européenne. La PAC abandonne progressivement sa politique de soutien des prix pour la remplacer par une politique de soutien des revenus agricoles.

Le nombre des pays intégrés à l'Europe continue de croître, pour atteindre 12 à la fin des années 90. Le poids des agriculteurs dans la société diminue de plus en plus, avec la chute du nombre d'exploitations et l'exode rural.

d) Evolutions ultérieures : années 2000 et 2010

Les modifications de la PAC se poursuivent pour se conformer aux exigences de l'OMC avec le *découplage* entre les aides et la production en 2003. Le nombre des pays membres de l'Union

¹⁰ L'Europe des 6 avec l'Allemagne de l'Ouest, la France, la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas et l'Italie.

¹¹ Signé en 1947 par 23 pays, dont la France, mais qui ne concerne pas alors l'agriculture. En 1962, alors que la CEE siège pour la première fois au GATT, un accord est signé sous l'impulsion des EUA qui tolère le maintien de droits de douane européens sur les produits agricoles importés contre l'engagement de la CEE de renoncer définitivement à tout droit de douane sur les graines et tourteaux d'oléagineux. (Bové & Luneau, 2012, p. 199)

Européenne augmente considérablement, avec l'incorporation des pays d'Europe de l'Est. Les enjeux autour de la répartition des aides de la PAC augmentent.

La politique de développement « productiviste » fondée sur l'utilisation croissante d'engrais, de pesticides et de combustibles fossiles provoque des problèmes environnementaux et sanitaires de plus en plus graves. La course à l'agrandissement des exploitations et à l'équipement continue de plus belle, mais avec des conséquences sociales et économiques très différentes de celles des années 60. La croissance du chômage et l'impossibilité d'employer les exclus du secteur agricole du début du XXI^e siècle a remplacé la situation de plein emploi des « trente glorieuses » (1946-1975). De plus en plus de formes d'agriculture sociétariaire apparaissent. Les rapports entre les hommes autour du capital, de la terre et du travail changent progressivement de nature.

Les « politiques des structures » qui avaient joué un rôle décisif dans les décennies antérieures ne sont plus capables de répondre aux nouveaux défis (voir ci-dessous). Le modèle né du contrat social passé entre la société et le monde agricole dans les années 50 doit aujourd'hui être réinventé pour mettre les progrès considérables accomplis par les exploitations familiales au service d'un projet renouvelé et partagé avec la société (Gauvrit, 2012-a).

1.4. Conclusion de la partie I

Ce bref rappel de l'évolution du contexte national dans lequel se sont développées les politiques des structures en France nous a semblé indispensable avant de rentrer dans le détail des mesures qui ont été mises en place.

Nous invitons également le lecteur à prendre connaissance d'autres politiques d'intervention sur le foncier agricole qui ont été mises en place dans d'autres pays d'Europe après la seconde guerre mondiale. (Voir le dossier *Politiques foncières et histoire agraire en Europe* du site de ressources documentaires d'AGTER, qui présente les cas de l'Italie, de l'Espagne, de l'Allemagne, de l'Angleterre, de la Pologne et de la Roumanie (http://www.agter.org/bdf/fr/thesaurus_dossiers/motcle-dossiers-8.html)). Cette analyse croisée montre que des politiques semblables appliquées lors de périodes distinctes dans différents pays donnent des résultats parfois totalement divergents.

Il convient d'aborder la lecture de l'expérience de la politique des structures en France en partant du principe qu'il est impossible de transférer les modèles à l'identique. Nous devons nous doter d'outils permettant d'analyser les situations et tirer les leçons des expériences antérieures, dans leur diversité. La connaissance de ces expériences est fondamentale, mais elle ne peut se substituer à la construction de propositions adaptées aux contextes et aux pays dans lesquels nous travaillons.

2. La politique des structures

2.1. Définition

On appelle en France « politique des structures » un ensemble de mesures destinées à réguler la taille des unités de production agricole.

Le contrôle des structures en tant que tel s'est appuyé sur des mesures et des institutions publiques ou mixtes spécifiques et des commissions particulières de prise de décision. Il s'est inscrit dans des politiques plus larges qui couvraient de nombreux secteurs, que nous avons évoquées partiellement dans la partie précédente.

Sans ces politiques, l'efficacité de la politique des structures aurait été bien moindre. Au moins jusqu'à la fin du siècle dernier, ces politiques ont été accompagnées en France d'un discours qui mettait « l'agriculture familiale » au centre du développement rural.

Nous commencerons par revenir sur la loi sur le fermage, la première mesure appliquée ayant un impact direct sur les structures. Nous examinerons ensuite le cadre institutionnel spécifique qui a été mis en place, avant d'exposer en détail les mesures de contrôle des structures, le contrôle des marchés d'achat/vente de terres, et la mise en place de formes collectives de propriété foncière. Nous aborderons enfin un troisième marché, celui des parts des sociétés qui est en pleine expansion aujourd'hui et qui échappe au contrôle des structures.

2.2. Le contrôle des marchés de location. La loi sur le fermage ¹²

■ Une décision historique

Les lois sur le statut du fermage datent des années 1940 (modification du Code Civil du 04/09/43, puis 17/10/45 avec extension au métayage en 1946). Elles répondent à une revendication historique des paysans. Le « statut du fermage » avait été élaboré lors du Front Populaire, il avait alors été voté par la Chambre des Députés mais le Sénat, où les propriétaires terriens étaient bien représentés, l'avait repoussé (Coulomb, 1999).

"Le sens des statuts du fermage et du métayage est double : il s'agit de limiter le pouvoir social du propriétaire-bailleur sur ceux qui étaient alors « ses » fermiers et, corrélativement, de limiter le montant de la rente foncière, c'est-à-dire du revenu du propriétaire foncier prélevé sur les revenus de l'exploitation agricole" (Coulomb, 1999).

■ Les principales caractéristiques du statut du fermage

a) Un accès à la terre garanti dans la durée pour l'exploitant

- Les contrats sont écrits ou verbaux. La durée minimale légale du bail est de 9 ans. Des baux à long terme de 18 ans, 25 ans, ainsi que des baux de carrière (dont le terme est fixé à l'âge de la retraite du preneur) sont aussi possibles.

¹² Cette partie reprend largement l'article du dossier d'AGTER sur la politique foncière agricole en France : Merlet, M. (2008) FRANCE. *Le statut du fermage*. Une expérience réussie de sécurisation des droits d'usage du sol des producteurs agricoles. http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-2.html

- Le preneur, c'est-à-dire le locataire, a droit au renouvellement pour 9 ans, sauf en cas de résiliation pour motif grave ou exercice du droit de reprise (le bailleur ne peut reprendre le bien loué que pour le travailler lui-même ou son conjoint ou au profit d'un descendant majeur ou mineur émancipé de plein droit, qui doit participer aux travaux de l'exploitation de façon effective et permanente et occuper personnellement les bâtiments d'habitation du bien repris).
- En cas de décès du preneur, le bail transféré au profit de son conjoint, de ses descendants et de ses ascendants participant à l'exploitation ou y ayant participé effectivement au cours des 5 années antérieures au décès.
- Le preneur qui a apporté des améliorations au fonds loué (travail ou investissement) a droit à une indemnité du bailleur à l'expiration du bail.
- Le locataire est prioritaire pour acheter la terre si le propriétaire souhaite la vendre (droit de préemption du fermier), sous réserve d'avoir exercé la profession agricole pendant au moins 3 ans et d'exploiter le fonds en vente pour lui-même, et sous certaines conditions liées au contrôle des structures.

b) Un niveau de rente foncière contrôlé par l'Etat

Des minima et des maxima entre lesquels le loyer peut varier sont fixés par arrêté préfectoral par région agricole, tant pour les terres que pour les bâtiments d'habitation et d'exploitation. Le principe de régulation de l'évolution des loyers a été de fixer ceux-ci en nature, sous forme d'une quantité de produit par hectare. Cela revient à les indexer sur les prix agricoles.

c) Un dispositif spécifique de règlement des conflits

Une juridiction spécifique a été créée pour traiter de façon efficace les différends entre propriétaires et locataires et faire en sorte que la loi puisse être effectivement appliquée. Ce sont les tribunaux paritaires des baux ruraux qui sont compétents en premier ressort pour tous les litiges provenant de l'application du statut du fermage et du métayage. Ils sont constitués par 2 propriétaires bailleurs et 2 producteurs preneurs, et le juge d'instance, qui en assume la présidence.

Soulignons au passage l'importance de ce type de dispositif dans tous les pays où l'accès à la justice n'est pas le même pour les puissants et pour les pauvres. Les citoyens ne disposant pas des ressources suffisantes pour payer des avocats pendant de longues années de procédure sont souvent totalement incapables de faire respecter leurs droits (quand bien même la loi les leurs reconnaisse) avec les procédures normales.

d) Les contrats sont soumis au "contrôle des structures"

La validité du contrat de location est liée au respect de la réglementation sur l'évolution de la taille des exploitations et à l'obtention par le preneur de l'*autorisation d'exploiter*. (Voir ci-dessous)

■ L'application de la loi sur le fermage : succès et limites

Le statut du fermage a largement contribué à rendre possible la modernisation de l'agriculture familiale dans les régions où le faire-valoir direct n'était pas dominant. Le métayage a pratiquement disparu et les surfaces en fermage ont augmenté de façon significative depuis 1945, jusqu'à représenter 63% de la Surface Agricole Utile en l'an 2000.

Le statut du fermage a facilité l'agrandissement des unités de production, et il a permis de pallier aux problèmes de transfert des terres entre générations. La rente foncière sur les terres agricoles a été réduite à un minimum, parfois symbolique, et les exploitants ont obtenu les garanties nécessaires pour pouvoir investir dans la durée. Cela a été possible sans qu'il ait fallu attendre de pouvoir réunir les

conditions politiques et le rapport de forces indispensables pour redistribuer les terres aux paysans par le biais d'une réforme agraire qui aurait affecté les propriétaires terriens.

La mise en place de la loi sur le fermage a été possible en France du fait de l'existence d'organisations paysannes puissantes et d'un rapport de force favorable au niveau national. Notons que de n'est pas toujours le cas dans de nombreux pays¹³. Précisons toutefois que le fermage n'est pas présent de façon uniforme sur le territoire français. Il est beaucoup plus présent dans la moitié nord de l'hexagone, dans les régions de grandes cultures annuelles et il est beaucoup moins répandu dans le Sud, et dans les zones de cultures pérennes comme la vigne. Cela s'explique par l'histoire, mais aussi par le fait qu'il est toujours difficile d'évaluer l'amélioration ou la détérioration d'une plantation à la fin d'un bail.

Dans certaines régions, des pratiques illégales se sont développées pour les transferts de terres en location. Alors que la loi sur le fermage garantit que le propriétaire soit le seul à décider à qui il loue ses terres, le locataire entrant verse souvent un montant parfois important à l'exploitant sortant pour s'assurer la reprise du bail. C'est ce que l'on appelle les « pas-de-porte ». Ces « pas-de-porte » peuvent constituer une composante significative du prix d'accès du foncier, qui est parfois assimilée au prix d'un « Fonds de commerce ». Il s'agit d'une modalité de répartition de la *rente foncière* qui dépend du rapport de forces existant entre le propriétaire et l'exploitant. L'introduction dans une loi du Janvier 2006 de la possibilité d'établir des *baux cessibles* et de reconnaître un « Fonds agricole » rassemblant le matériel, le cheptel vif, les stocks, les droits servant à l'exploitation du fonds, les baux cessibles, les dénominations, la clientèle, les brevets, mais pas le foncier ni les baux non cessibles revenait à commencer à légaliser une partie de ces « pas-de-porte » (Levesque, 2013, p 54-55).

2.3. Un cadre institutionnel spécifique

■ Des institutions pour la politique des structures: le CNASEA et les ADASEA ¹⁴

Une institution spécifique a été créée en 1966 afin de mettre en œuvre la politique de modernisation des structures agricoles définie par les lois de 1960 et 1962, le Centre National d'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles (CNASEA). Le CNASEA a rassemblé les actions gérées par l'administration et par diverses structures de développement agricole et rural préexistantes.

Le CNASEA a été chargé jusqu'en 2009 de mettre en œuvre la politique des structures en payant :

- des *aides au départ*, afin de mobiliser du foncier pour installer de nouveaux agriculteurs ou agrandir les exploitations les plus petites
- des *aides à l'installation*, afin de permettre l'accès à la profession de jeunes agriculteurs de mieux en mieux formés sur des exploitations jugées viables, respectant des critères de surfaces minima

¹³ La politique sur le fermage mise en place en Espagne, bien qu'inspirée par l'expérience française, a eu des effets très différents. Elle a entraîné de la part des propriétaires une réaction de refus de céder leurs terres en faire valoir indirect. De ce fait, elle a rendu l'accès à la terre encore plus difficile pour les petits exploitants dans certaines régions. La faiblesse relative des organisations paysannes espagnoles par rapport aux organisations agricoles en France constitue probablement un des éléments explicatifs de cet échec relatif. Voir Merlet, M Les politiques foncières agricoles en Espagne. Sept. 2011. 47 p.) http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-597.html

¹⁴ Pour en savoir plus voir Gauvrit (2012-e) FRANCE. Le Centre National d'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles (CNASEA) et les ADASEA (http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-135.html)

Le CNASEA a aussi travaillé pour faciliter la modernisation des exploitations agricoles, l'accroissement du revenu des agriculteurs et le développement d'une production concurrentielle.

C'est un établissement public sous tutelle du Ministère de l'Agriculture, qui est administré à parité par l'administration et la *profession agricole*¹⁵, consacrant le système de cogestion mis en place entre les pouvoirs publics et les organisations professionnels agricoles à partir des années 60.

Le CNASEA délègue dans chaque département où *la profession agricole* le souhaite une partie de ses missions de service public à des organisations que *la profession* gère, les Associations Départementales d'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles (ADASEA). Ce sont des associations loi 1901¹⁶ dont le conseil d'administration est composé des représentants des organisations professionnelles agricoles locales et où les Syndicats sont majoritaires.

Les missions du CNASEA et des ADASEA ont évolué avec le temps et avec les politiques nationales. La cogestion a été progressivement abandonnée dans les années 2000.

■ Des interventions complémentaires essentielles

a) Les mesures destinées à faciliter le départ des exploitants âgés

L'*Indemnité Viagère de Départ* (IVD) a été une des mesures clefs de la politique des structures, instaurée par la loi de 1962. Elle restera en place jusqu'en 1989, avec plusieurs modifications des textes et de son fonctionnement au cours de ces 27 années. Elle est financée par des fonds publics.

« L'IVD est destinée aux agriculteurs âgés, qui en cessant leur activité, cèdent leur exploitation et permettent à d'autres agriculteurs de s'agrandir ou de s'installer ». Elle est à l'origine d'un vaste transfert de terres et fait entrer la retraite dans les mœurs dans l'agriculture (CNASEA-ADASEA, 1996, p. 26-27). Elle a pour conséquences un rajeunissement des chefs d'exploitation. Alors que la retraite qui existait depuis 1953 ne constituait jusqu'alors le plus souvent qu'un complément de revenu et n'entraînait ni cessation d'activité, ni transmission de l'autorité, un exploitant qui choisit librement de bénéficier de l'IVD accepte de cesser de travailler. Cela transforme profondément les relations au sein de l'unité de production familiale (Brisson, 1975).

Étaient éligibles à l'IVD les exploitants agricoles à titre principal âgés de moins de 65 ans détenteurs d'une exploitation agricole d'au moins 3 hectares. Ils recevaient à partir de 65 ans un complément de retraite jusqu'à leur décès, l'IVD ayant les caractéristiques d'une rente viagère. D'autres indemnités temporaires pouvaient s'ajouter, dans certaines zones défavorisées, dans certains cas de figure de cession favorisant l'amélioration des structures des exploitations voisines, ou en complément d'une décision de cession d'activité dès 60 ans sous la forme d'indemnités d'attente. Jusqu'en 1975, 40% des surfaces libérées ont servi à des installations, mais la part des terres destinées aux agrandissements tendait à croître. Plus de 60% des surfaces étaient cédées à des enfants ou à des parents proches. Les transferts de terres pouvaient se faire de différentes façons, mais passaient de plus en plus par un bail. L'impact de l'IVD sur le foncier a été la disparition des petites exploitations et une accélération de la concentration des terres dans des exploitations de taille moyenne, entre 16 et 18 ha en moyenne jusqu'en 1975 (Brisson, 1975).

¹⁵ Ce terme désigne en France l'ensemble des producteurs agricoles.

¹⁶ La principale loi qui définit en France les modalités d'association entre les personnes. Elle rend possibles des formes très diverses d'organisation et d'activités.

700 000 personnes ont bénéficié de l'IVD de 1963 à 1989. 13,3 millions d'hectares ont été « libérés » grâce à cette mesure (CNASEA-ADASEA, 1996, p. 26-27).

Avec la retraite et le complément de revenus apporté par l'IVD, les anciens ne sont plus à la charge des enfants. Ils peuvent subvenir à leurs besoins de base tout en gardant une activité d'autoconsommation et une insertion dans leur milieu de vie habituel. Cette mesure se positionne au cœur du fonctionnement de l'unité de production familiale en modifiant les modalités de transfert du foncier et des ressources entre les générations, mais sans en remettre en cause la nature familiale

A partir de 1968, le CNASEA a aussi mis en œuvre d'autres actions visant à libérer de la main d'œuvre du secteur agricole, en particulier des aides familiaux, par le financement de formations en vue d'une reconversion professionnelle. (Gauvrit, 2012-e)

b) Les mesures visant à faciliter l'installation et la formation des jeunes agriculteurs

Des actions complémentaires se sont avérées nécessaires pour faciliter les installations et pour éviter que les transferts de terres ne se traduisent uniquement en agrandissements successifs. Certaines régions particulièrement sensibles risquaient de se vider de leurs agriculteurs et de leurs jeunes. « En 1973, le CNASEA se voit confier la gestion de la *Dotation d'installation aux Jeunes Agriculteurs* (DJA), d'abord destinée uniquement aux installations en zone de montagne, puis étendue à toutes les zones en 1976. S'en suit la création en 1981 des *Répertoires Départementaux à l'Installation* (RDI), principalement gérés par les ADASEA ». (Gauvrit, 2012-e).

De 1973 à 1996, 200 000 jeunes agriculteurs vont bénéficier de la DJA. (CNASEA-ADASEA, 1996, p. 53)

c) Programmes d'appui à la modernisation et compétitivité des exploitations

Le CNASEA et les ADASEA interviennent de plus en plus dans les décennies 70 et 80 en accompagnant les producteurs dans la recherche de systèmes de production viables ; l'octroi des aides n'est plus "mécaniquement" lié à des critères de surface. Les *Plans de Développement* institués par la Politique Agricole Commune (PAC) en 1974, puis les *Plans d'Amélioration Matérielle* à partir de 1985 conditionnent la perception des aides communautaires. 57 000 exploitations bénéficieront des premiers entre 1974 et 1986 et 82 500 des seconds (CNASEA-ADASEA, 1996, cité par Gauvrit 2012-e). Avec le virage important que prend la PAC dans les années 80 et 90, le CNASEA se voit confier la gestion des *quotas* puis celle des *droits à produire*.

d) Le remembrement

Le remembrement rural a pour objectif de remédier au morcellement des parcelles que provoquent les partages successifs entre les héritiers, à l'enclavement des terrains ou aux effets de l'expansion urbaine. Il vise à augmenter la taille des parcelles et à améliorer leur configuration au sein de l'exploitation. Ce n'est qu'en 1918-19 qu'il a été institué en France par l'Etat comme un outil d'utilité publique mais il n'a été utilisé de façon massive qu'à partir des années 50 et une fois que les lois d'orientation agricole de 1960 et 62 ont fait du réaménagement des structures une priorité nationale. Le remembrement est une procédure qui nécessite une déclaration d'utilité publique, et aboutit à la redéfinition contraignante d'un cadastre.¹⁷

¹⁷ Pour en savoir plus sur les modalités de mise en œuvre, voir Gauvrit, Lisa (2012) FRANCE. Aménagement foncier et réorganisation des exploitations (remembrement, OGAF)

Depuis 1946, plus de 21 000 opérations de remembrement concernant près de 18 millions d'ha cumulés ont entraîné une transformation radicale des paysages ruraux. Cette efficacité, peu fréquente au niveau international, a toutefois soulevé de nombreuses critiques, tant pour son caractère contraignant générateur de tensions que par son impact sur l'environnement avec la destruction plus de 800 000 km de haies et de talus et la transformation radicale des agro-écosystèmes bocagers. (Gauvrit, 2012-d)

D'autres dispositifs non contraignants, échanges amiables pour réaménager les propriétés et Opérations Groupées d'Aménagement Foncier (OGAF), ont également été mises en place avec un appui de l'État. L'OGAF, qui a fonctionné de 1970 à 2000, est aussi une approche amiable fondée sur un dialogue territorial entre les principaux bénéficiaires, qui vient en complément des autres mécanismes d'intervention sur le foncier. (Gauvrit, 2012-d)

2.4. Du contrôle des cumuls au contrôle des structures

■ Empêcher les cumuls de terres pour se rapprocher d'une unité de production à deux unités travailleur

La loi d'orientation agricole de 1960 cherche à favoriser un type d'exploitation familiale « susceptible d'utiliser au mieux les méthodes techniques de production et de permettre le plein emploi du travail et du capital d'exploitation ». Elle prévoit de définir pour chaque région, au niveau local, « la superficie que devrait normalement avoir une exploitation mise en valeur directement par deux unités de main d'œuvre », le producteur et son conjoint. Les aides de l'État sont dirigées vers les exploitations qui tendent à se rapprocher de ce modèle. (LOA de 1960, cité par Boinon [2011] p.26).

Dans les années 60, les jeunes ruraux ont de grandes difficultés à s'installer comme exploitants. Ils souffrent de la concurrence des producteurs plus aisés, qui peuvent *cumuler* des terres (*cumul d'exploitations*), et de non-agriculteurs (on parle alors de *cumul de professions*) qui disposent de ressources abondantes et achètent des terres. C'est dans ce contexte de mobilisation sociale qu'est votée la loi complémentaire d'orientation en août 1962, suite à un accord entre les militants du Cercle des Jeunes Agriculteurs et l'État pour impulser une modernisation rapide de l'agriculture française. C'est grâce à cette pression sociale que se met en place de façon effective une législation sur les cumuls.¹⁸

La loi d'orientation de 1962 définit deux seuils : un minimum de superficie pour qu'une exploitation puisse faire vivre décemment une famille agricole et un maximum au-delà duquel on s'écarterait de l'agriculture familiale. Les politiques de l'État vont chercher à favoriser le développement des exploitations se situant entre ces deux seuils. Elles ne vont pas tenter d'empêcher la disparition des unités de production les plus petites, elles vont aider les exploitations susceptibles d'évoluer pour se positionner dans le créneau privilégié. Elles vont soumettre à une autorisation d'exploiter préalable tout agrandissement (par achat ou location) des unités de production qui aurait pour conséquence de

¹⁸ Ce n'est pourtant pas la première tentative. Selon C de Crisenoy, c'est sous le gouvernement de Vichy qu'apparaît pour la première fois dans la législation française la notion de « cumul d'exploitation » (lois des 15 septembre 1943 et 22 mai 1944). Cette notion est reprise à la Libération dans l'ordonnance du 17 octobre 1945 concernant le statut du fermage. Elle n'envisageait que des corrections de réunions d'exploitations antérieures et sa validité était limitée dans le temps au 31 décembre 2050. Elle n'a semble-t-il pas été vraiment appliquée. Une ordonnance de décembre 1958 essaya de réglementer de nouveau les cumuls, sans effet rétroactif cette fois, mais n'aura pas de véritable impact. La loi de 1962 sera modifiée en décembre 1968 et en janvier 1972. (Crisenoy, 1976, p 2-3)

dépasser la superficie maximale ou de faire descendre une exploitation existante sous le seuil minimum. Quelques années plus tard, en 1968, sera définie la SMI, la Superficie Minimum d'Installation, qui restera pendant 30 ans l'indicateur de référence de la politique des structures. (Boinon 2011, p.26)

Un examen détaillé des modalités d'application de la législation anti cumuls montre pourtant que celle-ci n'a pas été très efficace. La loi de 1962 était contradictoire en elle-même, les sanctions ont été très difficiles à appliquer, et de nombreux stratagèmes ont permis de les éviter. C. de Crisenoy va même jusqu'à avancer que « la loi sur les cumuls n'a jamais été promulguée pour être véritablement appliquée » (De Crisenoy, 1976, p 31).

Toutefois, et c'est ce qu'il convient de retenir, ces lois ont atteint leur objectif de par leur seule publication, dans une période où les luttes paysannes étaient très fortes, en particulier les manifestations contre les cumuls. Elles ont joué un rôle dissuasif auprès des cumulards potentiels. Certains chercheurs considèrent qu'elles ont peut-être aussi joué un rôle idéologique, en contribuant à faire accepter dans les années 60 des modifications douloureuses et traumatisantes à l'ensemble des producteurs sur la base d'une alliance avec les secteurs les plus dynamiques. (De Crisenoy, 1976, p. 40)

■ L'évolution des dispositifs

Le simple « contrôle des cumuls » va progressivement évoluer vers des interventions aux ambitions plus larges. La loi d'orientation de 1980 parle désormais de « contrôle des structures ». Dans chaque département, un Schéma Directeur Départemental des Structures agricoles est élaboré. L'installation des jeunes est affirmée comme prioritaire. Les commissions départementales des structures peuvent fixer le seuil au-delà duquel une autorisation d'exploiter est nécessaire dans une fourchette comprise entre deux fois et quatre fois la SMI. (Boinon [2011] p.26). Soulignons que cette souplesse n'autorise pas toutefois de permettre la mise en place d'exploitations de très grande taille, comme cela serait le cas avec des marchés fonciers non régulés.

La définition des projets de développement pour chaque petite région, tout comme les tâches de régulation sont assurées par une institution mixte, la « commission des structures » où sont représentés l'État et les agriculteurs, la *profession agricole*. Si les décisions finales sont le seul fait du représentant de l'État, celui-ci respecte presque toujours les recommandations de la commission. Nous verrons plus avant que cette commission n'a pas été la seule à contribuer à la politique des structures¹⁹.

Boinin note qu'« à partir du début des années 1990, le contrôle des transferts des droits à produire ou à prime avec ou sans foncier (devient) aussi important que le contrôle des superficies exploitées » (Boinin, op. cit.). Une nouvelle commission est alors créée par la loi de modernisation de l'agriculture de 1995, la *Commission Départementale d'Orientation de l'Agriculture (CDOA)* qui regroupe ces deux types de contrôles. Y participent non seulement des représentants de l'État et de la *profession agricole*, mais aussi des représentants des collectivités locales, des industries agro-alimentaires et des propriétaires fonciers puis également, à partir de 1999, des représentants des consommateurs et des organisations de défense de l'environnement. La CDOA s'appuie sur le *Schéma Directeur Départemental des Structures Agricoles (SDDS)*, qui fixe depuis le début des années 80 une politique

¹⁹ Ont joué aussi un rôle important le comité technique départemental des SAFER, et la commission mixte, chargée de la mise en œuvre de la politique d'installation et de modernisation et à partir de la fin des années 80, de la gestion des quotas laitiers et des droits à primes bovines et ovines (Boinon 2011, p 28)

départementale en matière de contrôle de l'évolution des structures d'exploitation agricole pour motiver ses décisions. Elle s'appuie également sur le Projet Agricole Départemental (PAD) pour la gestion des réserves départementales de quotas, droits à prime et aides à l'installation. Les CDOA ont une forte marge de manœuvre et déterminent les seuils au dessus desquels il est nécessaire de demander une autorisation. Leurs politiques seront parfois très différentes d'un département à un autre. En plus du critère de surface, de nouvelles références sont établies sur la base de la *dimension économique* de l'exploitation. (Boinin, op. cit., p 32)

Ces nouvelles règles et ce nouveau contexte génèrent des contradictions autour des mécanismes à privilégier, le marché ou la régulation. Les sanctions en cas de non respect des décisions du CDOA, trop légères pour être vraiment dissuasives jusqu'en 1999, ont ensuite augmenté, tout en s'additionnant au non versement des aides publiques sur les terres n'ayant pas reçu l'autorisation d'exploiter. (Boinin, op. cit., p 33).

2.5. Le contrôle des marchés d'achat/vente de terres. Les SAFER²⁰

■ Historique : une naissance qui s'enracine dans les luttes paysannes

La création des *Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural* (SAFER) fait partie des mesures instaurées par la loi d'orientation agricole d'août 1960. C'est le résultat de la réflexion et le produit des revendications des producteurs agricoles dans un contexte de forte demande d'acquisition du foncier.

L'Etat et le syndicalisme des jeunes agriculteurs partageaient l'objectif commun de préparer l'agriculture française à rentrer dans le marché commun de l'Europe des six²¹. Les SAFER ont été créées pour pouvoir acheter des terres agricoles et des sièges d'exploitation pour favoriser l'installation de jeunes agriculteurs sur de bons outils de production, la restructuration du parcellaire et l'agrandissement d'exploitations trop petites pour être rentables.

Le prix de la terre était en forte hausse, en lien avec la progression des revenus agricoles qui résultait de la politique des prix garantis. La *profession* agricole, sous l'impulsion des jeunes agriculteurs, a souhaité que les SAFER puissent réorienter une partie des biens fonciers mis librement sur le marché vers les bénéficiaires prioritaires de la politique des structures. Pour ce faire, la loi est complétée deux ans plus tard, en 1962, par l'attribution aux SAFER d'un *droit de préemption* qui ne leur avait pas été accordé dans un premier temps par la première loi d'orientation agricole.

■ Caractéristiques, missions et modes opératoires

a) Nature juridique et missions

Les SAFER sont des sociétés anonymes sans but lucratif qui sont investies d'une mission de service public concernant le foncier agricole et rural. Leur conseil d'administration rassemble, entre autres, les

²⁰ Cette partie est basée principalement sur deux fiches de synthèse dont elle reprend des extraits : 1/ Merlet M. ; Levesque R. (2008) FRANCE. La SAFER, un mécanisme original de régulation des marchés fonciers par les organisations paysannes et l'Etat. http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-3.html#iref:2 et 2/ Merlet M. (2015) Les SAFER: un outil de régulation du marché foncier rural en France utilisé depuis plus de 50 ans. Fiche pédagogique du Comité Technique Foncier et Développement. http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-518.html

²¹ France, Italie, Allemagne, Luxembourg, Belgique et Pays-Bas.

collectivités locales, les organisations professionnelles agricoles, la banque Crédit Agricole et des représentants de l'État.

Les SAFER couvrent l'ensemble du territoire français. Elles interviennent sur les marchés d'achat et de vente de terres rurales. Leur mission initiale était d'améliorer les structures agricoles, d'accroître la superficie de certaines exploitations et de faciliter la mise en culture du sol et l'installation d'agriculteurs à la terre.²²

b) Modes opératoires

Le *droit de préemption* permet à la SAFER, si elle l'estime souhaitable, de prendre la place de l'acheteur lors de la vente d'une terre agricole. Si la SAFER considère que le prix est trop élevé par rapport au marché, elle peut même proposer un prix revu à la baisse. Le vendeur peut soit accepter, soit retirer le bien de la vente, soit demander au tribunal de fixer le prix. Toute préemption doit être justifiée et recevoir l'accord des 2 commissaires représentant l'Etat (Ministères de l'Agriculture et des Finances), qui disposent au Conseil d'administration d'un droit de veto sur toutes les décisions de la SAFER.

Une fois la terre achetée par la SAFER, elle est remise à la disposition des producteurs. L'agriculteur qui veut l'acquérir doit répondre à un appel à candidatures. Les candidatures sont étudiées par un comité regroupant des représentants des organisations de producteurs, des élus locaux et des personnes qualifiées. Le Conseil d'administration décide, mais ses décisions doivent recevoir l'accord des 2 commissaires du Gouvernement.

c) Conditions de base de l'efficacité des SAFER

La loi oblige les notaires à communiquer à la SAFER tout projet d'achat-vente d'exploitations ou de terres agricoles situées dans son périmètre d'intervention, ainsi que le prix auquel la transaction est proposée. Cette mesure fait de la SAFER un observatoire privilégié du marché foncier rural et lui permet d'agir contre la spéculation.

Les SAFER doivent disposer des ressources nécessaires pour pouvoir acheter des terres, et pour les entretenir jusqu'à leur revente. Les acheteurs finaux auxquels la SAFER choisit de revendre ces biens doivent aussi pouvoir les acquérir. Les banques prêtent pour cela à la SAFER et aux acheteurs finaux.

Les organisations de producteurs qui intègrent le conseil d'administration de la SAFER doivent être suffisamment représentatives pour éviter qu'une minorité ne soit le principal bénéficiaire des réattributions des biens qu'elle effectue.

■ Un bilan globalement positif

En 60 ans, le nombre d'actifs a été divisé par 5 et la taille des exploitations agricoles multipliée par 3. Les unités de production les plus petites ont disparu mais, dans l'ensemble, les exploitations n'ont pas évolué vers de grandes unités de production capitalistes à salariés. Ce système de régulation des

²² Les missions de service public des SAFER se sont diversifiées par la suite. Elles contribuent aujourd'hui à l'aménagement du territoire en constituant des réserves foncières pour des infrastructures (autoroutes, voies ferrées) : elles sont devenues progressivement à partir de 1990 un instrument d'aménagement local qui permet aux communes de mieux gérer les aménagements publics nécessitant l'expropriation et le déplacement de certaines exploitations. Elles peuvent même orienter vers des usages non agricole des terres, bâtiments ou exploitations, en vue de favoriser le développement ou de contribuer à la protection de l'environnement.

marchés fonciers a permis d'éviter une forte concentration des terres. Le recours à la préemption est resté très minoritaire dans les interventions des SAFER. En 2011, les acquisitions des SAFER ont ainsi porté sur 18% du marché global de l'espace rural en hectares, dont seulement 0,7% avec utilisation de la préemption. Les SAFER ont donc globalement rempli le rôle qui leur avait été confié (Merlet, 2015)

Mais leurs actions privilégient au fil des années l'agrandissement des unités de production plutôt que l'installation des jeunes. Cette évolution est directement liée à la nature des organisations paysannes française et à leur relation avec le pouvoir de l'Etat. Avant 1981, seule une organisation agricole était reconnue comme représentative, la Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FNSEA) et sa « filiale » regroupant les jeunes agriculteurs. Il faudra attendre 2012 pour que les SAFER mettent à disposition de toutes les organisations de producteurs, et plus seulement des organisations dites majoritaires, les déclarations d'intention d'aliéner un bien agricole qui lui sont envoyées par les notaires. C'est une information essentielle pour pouvoir faire pression pour des actions visant à réguler la taille des exploitations dans chaque région.

Le manque de transparence des SAFER a été souvent critiqué par les organisations qui n'étaient pas considérées comme des interlocuteurs privilégiés par les pouvoirs publics. Cette situation a largement fait obstacle à une évolution des stratégies et des politiques agricoles qui est aujourd'hui nécessaire et devient de plus en plus urgente, avec le développement de formes d'agriculture sociétaire qui échappent totalement au contrôle des structures. (voir ci-dessous)

2.6. La mise en place de formes collectives de propriété foncière ²³

Lorsque le prix de la terre tend à augmenter et que les surfaces nécessaires à l'installation d'unités de production viables croissent sans cesse, acheter des terres pour s'installer - ou racheter des terres familiales lors de la transmission de l'exploitation - implique un endettement de plus en plus grand de l'exploitant, qui peut mettre son avenir en danger. Des mécanismes de gestion du foncier cherchant à séparer clairement la gestion des droits de propriété et celle des droits d'usage ont été encouragés, par le biais de la création de nouvelles formes collectives de propriété foncière. Il ne s'agit pas de politiques de structures au sens strict, mais ces nouvelles formes ont une incidence immédiate sur les dynamiques d'évolution des structures. Il est donc utile de les présenter rapidement avant d'aborder ensuite la question brûlante du développement actuel des formes d'agriculture sociétaire. ²⁴

Les Sociétés Civiles Immobilières (SCI), les Groupements Fonciers Agricoles (GFA) et les Associations Foncières Pastorales (AFP) permettent l'acquisition et/ou la gestion collective de biens immobiliers et peuvent répondre aux problèmes d'installation et de transmission des agriculteurs tout en impliquant d'autres acteurs dans la gestion du territoire et l'économie agricole.

²³ Pour plus de détails sur cette partie, se référer aux deux fiches suivantes du dossier d'AGTER sur La politique foncière agricole en France : Mertz, Gwenaëlle (2010-a) FRANCE. Les Sociétés Civiles Immobilières (SCI) et les Groupements Fonciers Agricoles (GFA) http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-139.html et Mertz, Gwenaëlle (2010-b) FRANCE. Les associations foncières pastorales (AFP). Un exemple dans le département du Lot. (http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-140.html)

²⁴ De plus, les démarches qui se multiplient actuellement en France pour renforcer l'implication des non-agriculteurs (consommateurs, habitants, autorités locales, etc.) dans la gestion du foncier agricole afin d'en garantir la préservation et d'en orienter les usages utilisent souvent ces type de formes collectives.

■ Les Sociétés Civiles Immobilières (S.C.I.)

Les S.C.I. sont régies par le droit commun des sociétés civiles. Le but des S.C.I. est d'acquérir à plusieurs des biens immobiliers (terrain et bâti) à usage privé ou professionnel dont les associés pourront se partager les bénéfices. Chaque associé possède des parts dans le capital social de la société à hauteur de son apport (qui peut se faire en biens comme en numéraire). Par contre, aucun n'est propriétaire du bien en tant que tel. Le bien peut alors être loué à un tiers ou mis à disposition gratuitement d'un ou plusieurs associés, de personnes physiques ou morales. Cela permet de réaliser un projet qui n'aurait pas pu voir le jour avec l'apport d'une seule personne.

Les décisions les plus importantes doivent se prendre à l'unanimité, une bonne entente est donc nécessaire entre les associés. Un gérant, choisi à l'unanimité, est chargé de gérer la société. Les décisions se prennent en Assemblée Générale ou par consultation écrite. La répartition des droits de vote se fait en fonction de l'apport mais cette règle est souple. Il est possible de se retirer en vendant sa part. Par contre, tout nouvel associé doit être accepté par tous les autres.

Une Société Civile particulière a été mise en place pour gérer les terres du Larzac, haut lieu des luttes paysannes en France dans les années 1970. Après la victoire des paysans et éleveurs de moutons de ce plateau du Sud du Massif Central contre l'armée française qui souhaitait y agrandir son camp d'entraînement, les habitants ont choisi de ne pas acquérir en propriété les terres qu'ils ont récupérées après leur lutte, mais de les louer à l'État par le biais d'un bail emphytéotique. L'intérêt de la Société Civile des Terres du Larzac²⁵ dépasse largement le cadre local. Il s'agit du seul « Office foncier » qui ait été mis en place en France par les habitants, dans le cadre d'une réflexion nationale beaucoup plus large qui, elle, n'a pas abouti (voir ci-dessous).

■ Les Groupements Fonciers Agricoles (GFA)

Le GFA est aussi un statut juridique utilisé pour acquérir et gérer collectivement la terre et le bâti. C'est une SCI qui ne s'applique qu'au domaine agricole. Il est soumis aux mêmes règles de fonctionnement que la SCI, auxquelles s'ajoutent certaines conditions spécifiques à l'objet agricole²⁶. On peut distinguer dans la pratique plusieurs types de GFA :

- le GFA familial. C'est le type le plus répandu. Il dissocie le capital d'exploitation du foncier, ce qui permet d'éviter le démembrement de l'exploitation et d'alléger la charge financière que représente le foncier. Le GFA familial permet une transmission du patrimoine plus étalée dans le temps et moins coûteuse, le membre de la famille qui reprend l'exploitation pouvant racheter progressivement les parts appartenant aux autres membres de la famille (parents, frères, sœurs). Les parts du GFA peuvent être exonérées de la taxe sur les droits de mutation sous certaines conditions.
- le GFA investisseurs, qui a pour but d'attirer des capitaux non agricoles dans l'agriculture. Mais la cession est moins facile que pour d'autres types d'investissement, ce qui amoindrit son attractivité.

²⁵ Voir la fiche : Bové. José. (2002) FRANCE. La Société Civile des Terres du Larzac, une approche novatrice et originale de la gestion foncière des territoires ruraux.

²⁶ Ainsi, par exemple, un GFA ne peut pas acquérir plus de quinze fois la Surface Minimum d'Installation en vigueur dans la zone d'acquisition. Pour les autres conditions spécifiques, voir Mertz, (2010-a).

- le GFA Société d'Épargne Foncière Agricole (SEFA) qui peut être assimilé à une location-vente dans la mesure où il exige au départ que le fermier en possède 5% puis qu'il rachète petit à petit l'intégralité des parts.
- le GFA communal, qui est créé à l'initiative d'une commune afin de racheter et de préserver des terres agricoles, avec l'implication des propriétaires, des autres habitants, voire d'autres citoyens.
- Le GFA mutuel qui sert à compléter l'apport d'un agriculteur pour son installation. Il mobilise souvent l'épargne de personnes qui ne sont pas intéressées par le retour sur investissement, mais d'autres valeurs comme la solidarité, le maintien d'une agriculture de proximité, ou la protection de l'environnement.

Pour en savoir plus sur les avantages et les limites des GFA et SCI, nous invitons le lecteur à consulter le dossier d'AGTER (Mertz, 2010-a).

■ Les Associations Foncières Pastorales (AFP)

L'évolution de la propriété foncière au cours des générations peut faire obstacle à la mise en valeur et à l'entretien des territoires. C'est souvent le cas dans les zones de montagne lorsque coexistent une propriété privée du sol, avec des parcelles qui se divisent à chaque héritage, et un important exode rural. L'utilisation de surfaces importantes pour l'élevage peut alors se trouver bloquée, et le manque d'entretien des parcelles par leurs propriétaires peut parfois entraîner des dangers pour la population. Les Associations Foncières Pastorales, en regroupant des propriétaires fonciers, ont pour vocation de résoudre ces problèmes.

Une Association Foncière Pastorale (AFP) peut être exclusivement constituée par des propriétaires de terres à destination agricole ou pastorale et/ou de terrains boisés situés en zone de montagne, d'économie pastorale ou extensive. Ses objectifs sont de favoriser le regroupement, l'aménagement, l'entretien de ces terres et de contribuer au maintien et au développement de la vie rurale. Les AFP obéissent aux règles générales des associations syndicales dont elles sont une déclinaison particulière. Les associations syndicales regroupent des propriétaires avec pour objet de réaliser des travaux d'intérêt général. Dans le cas des AFP, les travaux d'intérêt général sont circonscrits à des terres particulières, à vocation pastorale.

Il existe trois catégories d'AFP :

- L'association foncière libre, constituée par la volonté et le consentement de tous les associés, sans intervention de l'administration même si une collectivité locale propriétaire de terrains pastoraux peut y prendre part. Les fonds sont gérés de manière privée et les associés attendent des retombées économiques positives dans un intérêt collectif et privé.
- L'association foncière autorisée, groupement de propriétaires constitué sous le contrôle de l'administration et disposant de la capacité à exécuter certains travaux d'intérêt général. C'est alors un établissement public qui doit servir l'intérêt général.
- L'association foncière forcée, qui est constituée d'office par le préfet lorsque l'état d'abandon des terres ou leur défaut d'entretien peut constituer un danger pour celle-ci ou pour les terres voisines et qu'aucune association des deux catégories antérieures n'a pu se constituer. Elle a alors la qualité d'établissement public.

Les AFP ont pour objet l'accomplissement de travaux immobiliers d'intérêt collectif pour l'aménagement du territoire, l'entretien et la gestion des ouvrages collectifs, les travaux nécessaires à l'amélioration ou à la protection des sols, la mise en valeur et la gestion des fonds à destination

pastorale ou agricole ainsi que des terrains boisés ou à boiser et éventuellement le maintien de la vie rurale.

Les terres réunies dans l'AFP peuvent être mises à disposition de groupements pastoraux ou à d'autres personnes physiques et morales par le biais d'une convention pluriannuelle de pâturage par exemple.

L'AFP constitue un espace de débat entre toutes les personnes concernées sur la vision à long terme d'un territoire, en essayant de coordonner les différents usages. Elle peut donc constituer une piste pour une gestion collective de la terre et de ses usages sans pour autant supprimer la propriété privée. C'est un outil particulièrement adapté dans des situations de fragmentation très poussée du foncier car il permet de réunir ces petites parcelles dans un espace plus grand, géré collectivement sans empêcher des opérations d'achat-vente de se réaliser pour autant. La réunion de parcelles peut ainsi se faire progressivement, sans brusquer les propriétaires, ni bloquer la situation présente. (Mertz, 2010-b)

■ Le projet des Offices Fonciers, sans suite à ce jour

Les réflexions sur la nécessité de gérer différemment les terres agricoles en France ont conduit des personnalités et des organisations paysannes à élaborer un projet novateur de transfert progressif d'une partie des droits sur la terre à des instances collectives locales, les Offices Fonciers. Les droits individuels d'usage du sol par les producteurs auraient alors été sécurisés au travers de baux, de concessions, valables jusqu'à leur décès et transmissibles à leurs héritiers directs. Edgar Pisani, le ministre de l'agriculture qui avait été un des principaux artisans de la modernisation de l'agriculture française dans les années 60, conscient des limites que présente la gestion du foncier agricole, avait proposé ce projet des Offices Fonciers dans un livre, *L'Utopie Foncière*. Ses propositions ont été reprises dans le programme du Parti Socialiste pour les élections de 1981. Mais une fois la Gauche arrivée au pouvoir et François Mitterrand élu Président de la République, le projet foncier de Pisani, jugé trop « révolutionnaire », a été abandonné. Si certaines modalités pratiques peuvent aujourd'hui avoir vieilli, ses propositions sont toujours sur le fond d'une pertinence remarquable et le défi de concilier progressivement droits collectifs sur le territoire et droits d'usage privatifs reste entier, en France et dans beaucoup de pays du monde.²⁷

2.7. Le marché des parts sociales et des actions : un marché en pleine expansion qui échappe au contrôle des structures

Depuis plusieurs décennies, se développent des sociétés de différentes natures (anonymes, coopératives, etc.) en charge de la propriété agricole, pouvant provenir ou pas de la mise en commun volontaire de terres d'exploitations familiales. Les personnes morales, les sociétés, contrôlent un part de plus en plus importante du marché foncier. On peut lire dans la revue des SAFER, « Le prix des terres 2015 », le constat suivant : « En deux décennies, les parts de marché des personnes morales agricoles ont été multipliées par 4 en nombre, par 2,5 en surface et par 2,5 en valeur pour atteindre 10% des transactions, 13% des surfaces et 26% de la valeur du marché foncier agricole en 2015. Dans un certain temps, en termes de valeur sur le marché foncier – et probablement aussi en termes de potentiel de valeur ajoutée agricole – les achats des personnes morales deviendront majoritaires. » (FnSAFER, 2016, p. 11)

²⁷ Voir Mertz, Gwenaëlle. (2010-c) FRANCE. Les Offices fonciers, une « Utopie Foncière », d'après Edgar Pisani. (http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-142.html)

Or la restructuration des exploitations se fait de moins en moins par l'achat de terres, comme le souligne la FnSAFER dans cette publication. On constate le développement des pas-de-porte, celui des transferts de contrats de livraison de lait suite à la fin des quotas laitiers, mais aussi les transferts de parts sociales de sociétés contrôlant du foncier. Il y a quelques semaines, la presse a dénoncé l'achat de 1700 ha de terres agricoles dans le Berry par un groupe chinois. Le Président de la FnSAFER, Emmanuel Hyst, commentait indigné au journal de l'Environnement : « Acheter 1.700 hectares de céréales en France sans aucun contrôle, c'est possible! »²⁸.

Les transferts de parts sociales ou d'actions de ces sociétés échappaient totalement jusqu'en 2014 au contrôle des SAFER. La Loi d'Avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt du 13 octobre 2014 oblige maintenant les notaires à une information préalable des SAFER sur la cession de parts de ces sociétés. Mais elle ne permet aux SAFER d'acquérir à l'amiable des parts sociales et de préempter que si 100% des parts sont vendues. Il n'existe donc pour le moment aucun moyen d'enrayer le processus croissant de financiarisation du foncier que l'on constate en France.

Ces évolutions prennent également d'autres formes. Une étude ponctuelle en Haute Normandie montre que derrière 48 exploitations déclarées, on trouve en fait seulement 20 unités de production et de gestion, et une dizaine d'entre elles dépassent les 50 ha en réunissant des exploitations entre 80 et 300 ha²⁹. Des holdings complexes se mettent en place, intégrant des sociétés de portage foncier (GFA, SCI), des sociétés d'exploitation agricole, et des sociétés de commercialisation et de services. On constate par ailleurs une « explosion du recours aux entreprises de travaux agricoles » dans les secteurs de grandes cultures et en viticulture en particulier. « Un contrat de gestion, entre un propriétaire et un entrepreneur, prestataire de services, se substitue au contrat à ferme. Dans ce cas, il y a à la fois retour à une agriculture de propriétaires fonciers et en même temps développement de l'économie des services, avec des entrepreneurs détenant du capital (du matériel essentiellement) et recourant à des salariés. » . Certaines sociétés parviennent aujourd'hui à gérer plusieurs milliers d'hectares, malgré la législation toujours en vigueur sur le contrôle des structures. Ces différentes observations conduisent la FnSAFER à constater une modification profonde du paysage agricole, et un basculement vers des unités agricoles à salariés, à l'exact opposé de ce qui avait été souhaité dans les années d'après guerre avec la mise en place de la politique des structures (FnSAFER, 2016, p.12-13)

Ces constats nous conduisent à nous interroger sur l'importance des différents statuts juridiques que peut prendre l'exploitant et l'exploitation agricole. Ce n'est pas ici l'objet de ce travail, mais on voit bien que la possibilité d'opter pour un statut ou un autre n'est pas sans conséquences.

Robert Levesque parle d'un lent glissement à partir des années soixante-dix de l'exploitation familiale à l'entreprise agricole. Les Groupements Agricoles d'Exploitation en Commun (GAEC), créés en 1962 sont de plus en plus utilisés pour la transmission du capital d'exploitation entre générations, avec des Groupements regroupant des associés de plusieurs générations. L'Exploitation Agricole à Responsabilité Limitée (EARL), créée en 1985, peut être unipersonnelle ou compter jusqu'à dix personnes. Elle peut rassembler des associés simples apporteurs de capitaux et des associés-exploitants, seuls susceptibles d'être gérants de l'EARL et détenant plus de 50% du capital. Elle peut détenir du foncier et sa surface n'est plus limitée depuis 2005. Levesque souligne que le

²⁸ L'article de Marine Jobert du 11 avril 2016 est consultable sur le site farmlandgrab à l'adresse suivante : <http://www.farmlandgrab.org/post/view/25983>

²⁹ Andrieu, Cornu, Levesque. 2016. Note étape sur les grandes exploitations en Haute Normandie. Cité par FnSAFER 2016, p. 12.

développement des formes sociétaires est lié à des besoins croissants en capitaux par unité de production et a été encouragé par des mesures fiscales. Les détenteurs de parts des GFA et des SCI perdent de plus en plus leurs liens familiaux avec les exploitants. Au cours des dernières années, on peut parler d'explosion des formes sociétaires d'exploitation familiales. En même temps, on observe le développement d'autres formes sociétaires, les Sociétés Civiles d'Exploitation Agricoles (SCEA), les Sociétés Anonymes (SA et SARL). SCEA, SA et SARL réunies exploitaient en 2010 2,1 millions d'hectares, soit 8% de la Surface Agricole Utile (Levesque, 2013, p. 50-51).

L'évolution des exploitations familiales et de leurs coopératives vers des formes de sociétés commerciales répondant de plus en plus à des logiques « capitalistes » risque de signifier la fin de l'unité de production paysanne familiale, avec des conséquences désastreuses à terme pour la société dans son ensemble. Levesque note que la loi de 2006 ne fait plus référence à l'exploitation familiale, mais à l'entreprise agricole ! (Levesque, 2013, p. 51)

3. Retour sur quelques questions clés pour mieux prendre en compte les enjeux autour du foncier et les « politiques des structures »

Nous avons mis en évidence la multiplicité de mesures, de lois, de pratiques qui, mises en cohérence, ont constitué en France la politique des structures. Nous avons souligné les résultats largement positifs de ces différentes politiques, non sans indiquer les principales limites qu'elles ont rencontrées. Nous avons mis l'accent sur le contexte social et économique particulier dans lequel elles ont été conçues et mise en place. Nous avons enfin constaté qu'elles n'étaient plus adaptées à la situation présente et devaient être largement refondées sur la base d'un nouveau *pacte social*.

Cette dernière partie s'inscrit dans la perspective de faciliter l'appropriation de tous ces éléments par les utilisateurs d'Afrique de l'Ouest pour alimenter leur propre réflexion et contribuer à la formulation de leurs propres propositions de politiques pour leurs pays.

3.1. Répondre aux besoins de la collectivité nationale sur le long terme

Une politique des structures a pour objectif de répondre aux besoins de la collectivité nationale sur le long terme. Les besoins de chaque société diffèrent selon les époques. Les composantes d'une politique des structures doivent donc être adaptées à chaque moment historique. Mais il est toujours nécessaire de prendre en compte les évolutions sur plusieurs générations, ce qui n'est jamais aisé. L'avantage des formes de production paysannes et familiales vient ici du fait que production et reproduction de la famille font partie d'une même unité de décision. Ce n'est pas le cas d'une entreprise travaillant avec une main d'œuvre salariée.

La prise en compte de l'intérêt des générations futures nous conduit d'emblée à considérer que par delà l'existence de droits individuels, il existe toujours une *dimension commune*, communautaire aux ressources naturelles et en particulier à la terre. Il en a toujours été ainsi au cours de l'histoire, mais l'invention récente de « La propriété » lors de la révolution française nous a conduits à le perdre de vue.

- Rien d'étonnant dès lors que la réflexion sur la politique des structures nous amène à dissocier différents types de droits et d'ayants droit. Il peut parfois suffire d'utiliser des instances existantes de gestion de droits collectifs. Il peut aussi être indispensable d'en créer de nouvelles. Les SAFER en sont un exemple, imparfait sans doute, mais intéressant. Le droit de vendre un terrain agricole en France n'est plus un droit exclusif du propriétaire, il est partagé avec la SAFER, qui représente la collectivité et applique un projet décidé conjointement par l'État et les organisations de producteurs.

Ce travail est exigeant et il est difficile. Les malentendus entre les participants au débat seront légions. Il faudra constamment clarifier les termes que l'on utilise. Ce que l'un appellera *propriété* n'aura peut-être pas grand-chose à voir avec un droit absolu et exclusif d'un individu, et pourra être très différent du sens du mot pour d'autres interlocuteurs.

Plutôt que par une réflexion théorique et abstraite, c'est en comparant plusieurs situations que l'on arrivera à comprendre quels sont les différences et les similitudes. Ainsi, par exemple, la sécurisation des droits des fermiers (des locataires) par une loi de type *statut du fermage* aura des effets radicalement différents selon les rapports de force existant entre les propriétaires et les exploitants.

- Une loi de cette nature appliquée aujourd'hui en Roumanie ou en Ukraine, où de grandes unités de production capitalistes travaillant avec de la main d'œuvre salariée prennent en location des milliers de parcelles aux bénéficiaires des réformes foncières de dé-collectivisation qui n'ont pas les moyens de les exploiter ne ferait que consolider cette agriculture à grande échelle.
- Si les producteurs paysans n'ont pas les moyens de contraindre les propriétaires fonciers à continuer à leur céder de la terre en location, le résultat pourra être une réduction radicale des surfaces cédées et une extensification de la production, les propriétaires préférant planter des arbres sur leurs terres plutôt que de les louer à des fins agricoles. Des organisations paysannes puissantes capables de lutter pour que de telles lois soient votées et d'exiger leur mise en application sont indispensables.

L'exemple français illustre l'importance d'un *pacte social* impliquant la paysannerie et le reste de la société. Cela nécessite que la société dans son ensemble soit convaincue de l'intérêt de préserver et de moderniser les formes de production paysannes et familiales. C'est aujourd'hui loin d'être acquis, l'idéologie dominante, toutes orientations confondues, privilégiant et idéalisant de plus en plus l'entreprise et méprisant les formes de production paysannes, considérées comme archaïques. Cela commence sans doute par un travail de récupération de l'auto-estime, de construction d'un projet propre, comme l'ont fait dans les années 50 les membres de la JAC.

Ce travail est largement engagé aujourd'hui par de nombreuses organisations de petits producteurs dans le monde, mais il reste encore centré sur la défense de leurs droits fondamentaux. Il convient sans doute de développer aujourd'hui un discours qui mette en avant que c'est aussi et surtout parce que les petits producteurs produisent plus de richesses par hectare, créent beaucoup plus d'emplois et assurent une meilleure protection des ressources naturelles que la grande production capitaliste qu'il est de l'intérêt de tous de les appuyer. Cette démarche nécessite un changement profond de perspectives.

3.2. Gouvernance du foncier : une gestion par le marché et/ou par d'autres mécanismes ?

Partout dans le monde, considérer la terre seulement comme un capital ou une marchandise est lourd de conséquences : cela conduit à justifier et à favoriser des processus de dépossession et d'appropriation privative par une minorité d'acteurs.

L'Afrique de l'Ouest au début du XXI^e siècle est très différente de la France de l'après-guerre. Les systèmes de droits fonciers, la démographie, l'organisation des familles et les conditions écologiques sont autres et ils varient beaucoup d'un pays à un autre. Une modernisation de l'agriculture similaire à celle qu'a connue la France provoquerait un exode rural massif : en l'absence d'alternatives d'emplois dans les secteurs non agricoles, elle se traduirait par une augmentation insoutenable de la pauvreté urbaine.

Il conviendra donc d'inventer de nouveaux modèles. L'intervention sur les marchés fonciers y jouera un rôle important, mais seul un ensemble cohérent de politiques répondant à un projet de société clairement défini permettra une évolution harmonieuse des structures agricoles dans l'intérêt du plus grand nombre et un développement durable, économique, écologique et social.

Une *politique des structures* n'est pas une intervention corrective ponctuelle, comme l'est une réforme agraire redistributive par exemple. Elle intervient dans la durée sur des processus préexistants, sur les héritages, sur les marchés de droits, sur les réallocations de fonds, subventions et impôts. Le lien entre

politique fiscale et politique des structures n'a malheureusement pas pu être suffisamment abordé dans ce texte. Il est pourtant essentiel à prendre en compte³⁰.

Il existe aujourd'hui différents marchés liés à la terre. En simplifiant, nous avons parlé

- d'un marché de la terre (des droits de propriété, avec toutes les limites que présente cette propriété en France)
- d'un marché du droit de cultiver (essentiellement fermage)
- de marchés des aides et des subventions, des droits à produire
- d'un marché des fonds agricoles
- d'un marché des parts sociales.

Le reconnaître n'implique aucunement de considérer que la terre soit une marchandise comme une autre. C'est bien parce que la terre n'en est pas une et parce qu'elle est toujours insérée dans des rapports sociaux que ces marchés ne peuvent et ne pourront jamais s'autoréguler. C'est en fait pour cela qu'une politique des structures est indispensable pour pouvoir répondre aux intérêts de la collectivité.

Une politique des structures peut difficilement aujourd'hui se raisonner uniquement à l'échelle nationale. Nous avons évoqué l'impact de l'évolution des politiques agricoles européennes. La réglementation ou la libéralisation du commerce international et des investissements dans le monde ont des impacts considérables sur les structures agraires. Il sera donc important de considérer la possibilité de travailler au niveau de plusieurs pays d'une même grande région, dans un premier temps, et le plus rapidement possible à l'échelle mondiale.

L'observation des phénomènes d'appropriation et de concentration des terres dans le monde appelle d'une certaine façon une véritable politique des structures au niveau global.

³⁰ Voir à ce propos Jaubertie, Clément (2011) Histoire et politique foncières de l'Angleterre. (http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-600.html) 50 p.

4. Bibliographie

Bové. José. (2002) FRANCE. La Société Civile des Terres du Larzac, une approche novatrice et originale de la gestion foncière des territoires ruraux. (http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-9.html) In *Politique foncière agricole en France*. Dossier AGTER.

Bové J., Luneau G. (2012) Changeons de cap, changeons de Pac. Vers une agriculture paysanne au service des citoyens. Ed. Alternatives, Paris. 218 p.

Brisson, Annie (1975) Essai de bilan de l'IVD. Economie rurale. No 105, 1975. Population et travail agricoles, p. 65-66.

Coulomb, Pierre (1999) La politique foncière agricole en France : une politique foncière à part ? La déstabilisation de la politique des structures. La transmission du patrimoine de l'exploitation agricole familiale en France. In Jouve A.M. (ed.) Bouderbala N. (ed.) Politiques foncières et aménagement des structures agricoles dans les pays méditerranéens : à la mémoire de Pierre Coulomb. Montpellier. CIHEAM, 1999. P 69-94 (Cahiers Options Méditerranéennes : n. 36)

CNASEA-ADASEA (1996) Trente ans au service de l'agriculture, de l'espace rural et de la formation des hommes. Ed. CNASEA. ADASEA. 75 p.

Crisenoy (de), C. (1976) Les paysans et la justice. L'exemple des cumuls. Une loi inappliquée, une loi inapplicable ? INRA, Economie et sociologie rurale. (Ronéo) 48 p.

Boinon, Jean-Pierre (2011) Les politiques foncières agricoles en France depuis 1945. In Economie et Statistique # 444-445, 18 p.

Jaubertie, Clément (2011) Histoire et politique foncières de l'Angleterre. SCAFR-Terres d'Europe (http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-600.html) 50 p.

FnsAFER. (2016). Le prix des terres 2015. Analyse des marchés fonciers ruraux. 134 p.

Gauvrit, Lisa. (2012-a) FRANCE. Quelques traits marquants de l'évolution des structures agraires au 20e siècle. (http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-132.html). In *Politique foncière agricole en France*. Dossier AGTER.

Gauvrit, Lisa. (2012-b) FRANCE. Le syndicalisme agricole et son rôle dans la mise en place de la politique agricole. (http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-134.html). In *Politique foncière agricole en France*. Dossier AGTER .

Gauvrit, Lisa. (2012-c) FRANCE. Les lois d'orientation agricole de 1960 et 1962, à l'origine de la politique foncière actuelle. (http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-133.html) In *Politique foncière agricole en France*. Dossier AGTER .

Gauvrit, Lisa. (2012-d) FRANCE. Aménagement foncier et réorganisation des exploitations (remembrement, OGAF). (http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-137.html) In *Politique foncière agricole en France*. Dossier AGTER .

Gauvrit, Lisa. (2012-e) FRANCE. Le Centre National d'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles (CNASEA) et les ADASEA (http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-135.html) In *Politique foncière agricole en France*. Dossier AGTER .

Levesque, Robert (2013). Le financement du foncier agricole. Cahier DEMETER. 9 p. http://www.clubdemeter.com/pdf/cahier/14/le_financement_du_foncier_agricole.pdf

Merlet M. ; Levesque R. (2008) FRANCE. La SAFER, un mécanisme original de régulation des marchés fonciers par les organisations paysannes et l'Etat. http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-3.html#iref:2

Merlet M. (2015) Les SAFER: un outil de régulation du marché foncier rural en France utilisé depuis plus de 50 ans. Fiche pédagogique du Comité Technique Foncier et Développement. http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-518.html

Mertz, Gwenaëlle (2010-a) FRANCE. Les Sociétés Civiles Immobilières (SCI) et les Groupements Fonciers Agricoles (GFA) http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-139.html

Mertz, Gwenaëlle (2010-b) FRANCE. Les associations foncières pastorales (AFP). Un exemple dans le département du Lot. (http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-140.html)

Mertz, Gwenaëlle. (2010-c) FRANCE. Les Offices fonciers, une « Utopie Foncière », d'après Edgar Pisani. (http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-142.html)

Rattin, Solange. (2009) Évolution des structures. L'exploitation française est devenue une entreprise. In Demeter 2009. P. 197-220.