

RECHERCHE DE L'INITIATIVE
SUR LES INÉGALITÉS FONCIÈRES

RECHERCHE DE SOLUTIONS

RÉGULATION DES MARCHÉS FONCIERS ET DE L'UTILISATION DE LA TERRE

DES OUTILS POUR RÉDUIRE
LES INÉGALITÉS ILLUSTRATIONS À
PARTIR D'EXEMPLES EUROPÉENS

MICHEL MERLET

INTERNATIONAL
LAND
COALITION

UNITED
FOR LAND
RIGHTS

aCter

RÉGULATION DES MARCHÉS FONCIERS ET DE L'UTILISATION DE LA TERRE

DES OUTILS POUR RÉDUIRE LES INÉGALITÉS ILLUSTRATIONS À PARTIR D'EXEMPLES EUROPÉENS

PARTENAIRES STRATÉGIQUES ET DONATEURS PRINCIPAUX



Government of the Netherlands



ISBN: 978-92-95105-47-8

MICHEL MERLET



Le contenu de cet ouvrage peut être librement reproduit, traduit et distribué. Ce travail ne peut pas être utilisé à des fins commerciales. Pour plus d'informations, veuillez contacter info@landcoalition.org ou consulter le lien suivant : <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

Les opinions exprimées ici sont celles des auteurs et des personnes interrogées en vue de l'élaboration du présent rapport, et ne reflètent pas nécessairement les points de vue officiels de l'ILC et du groupe de référence de l'initiative. **Conception** : Federico Pinci. **Édition** : Angeline Hadman. **Publication** : Septembre 2020.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ EXÉCUTIF	7	RÉGULATION DES VENTES DE PARTS SOCIALES/D’ACTIONS IMPLIQUANT DES TRANSFERTS DE DROITS D’USAGE DES TERRES AGRICOLES : UN RETOUR AUX MÉCANISMES DU CONTRÔLE DES STRUCTURES	43
DÉFIS ET CADRE D’ANALYSE	9		
Introduction	9	Limites des mécanismes fondés sur un droit de préemption d’un organisme de régulation	43
Pourquoi les réformes agraires ne peuvent-elles pas toujours être des instruments adéquats ou suffisants pour corriger les inégalités d’accès à la terre ?	11	Ouverture sur d’autres dispositifs possibles, en s’inspirant des expériences passées du contrôle des structures	45
Les mécanismes de contrôle du développement des inégalités foncières dans la durée	12		
Fondements théoriques	13	CONCLUSIONS	47
La régulation des marchés fonciers en Europe, une longue histoire	15	Privilégier les fermiers, les propriétaires terriens, ou les actionnaires des agroholdings ?	47
		Créer de nouvelles institutions de gouvernance, de nouvelles « communautés » pour gérer la part de commun que recèle la terre	49
EXEMPLES DE RÉGULATION DES MARCHÉS DES LOCATIONS	19	Quelques points essentiels à retenir pour générer de bonnes pratiques	51
Le statut du fermage en France, élément clé de la modernisation de l’agriculture après 1945	19		
Espagne, Roumanie : des évolutions qui invitent à ne pas idéaliser l’expérience française du statut du fermage et à préciser les conditions d’une politique efficace pour réduire les inégalités foncières	28	BIBLIOGRAPHIE	53
EXEMPLES DE RÉGULATION DES MARCHÉS D’ACHAT-VENTE DE TERRES AGRICOLES EN EUROPE	37		
L’expérience française de 1960 à aujourd’hui : les Sociétés d’aménagement foncier et d’établissement rural (SAFER) - intérêt, conditions du succès et limites	37		
Allemagne. Une régulation beaucoup plus ancienne qu’en France	41		



RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Ce document analyse les expériences de régulation des marchés fonciers menées dans quatre pays : la France, l'Allemagne, l'Espagne et la Roumanie. Son objectif est d'aider les membres de l'ILC et les lecteurs en général, du Nord comme du Sud, à réfléchir à ce qu'il faudrait imaginer et construire dans leurs propres pays pour éviter une explosion des inégalités foncières. Il illustre le rôle central que la régulation des marchés fonciers a joué dans les pays développés au XX^e siècle. S'appuyant sur des faits, il prend le contrepied des discours dominants qui affirment que le développement d'un marché libre des locations et des achats/ventes de terres serait la meilleure façon d'optimiser leur utilisation partout dans le monde, et tout particulièrement dans les pays du Sud.

Une croissance importante des inégalités d'accès aux terres agricoles a des conséquences néfastes pour toutes les sociétés, tant sur le développement économique et social que sur l'environnement et sur la paix. Depuis toujours, des mécanismes de natures très diverses ont permis aux sociétés humaines de contrôler le développement de ces inégalités. L'accès à la terre doit être constamment réajusté en fonction de l'évolution des unités de production, des transferts entre générations, des évolutions techniques, des contraintes écologiques, du développement des échanges, etc. Mais aujourd'hui, avec la transformation des « *sociétés traditionnelles* » en « *sociétés marchandes* », la plupart de ces mécanismes ne fonctionnent plus.

Les marchés fonciers n'étant pas susceptibles de s'autoréguler du fait des spécificités des ressources foncières et naturelles, ils deviennent irrémédiablement des marchés d'exclusion et de concentration où les inégalités ne cessent de s'accroître. Abolir toute forme de marché et confier la gestion de l'accès à la terre uniquement aux États ne constitue pas une solution. Laisser les marchés fonciers se développer indépendamment de la société ne peut pas non plus fonctionner. Aujourd'hui, pour réduire les inégalités d'accès à la terre de façon durable et optimiser l'usage des sols afin de satisfaire l'intérêt général, il est indispensable de mettre en place des politiques de régulation des marchés fonciers, sous des formes adaptées à chaque situation. Si ces politiques peuvent être dans certains cas complétées par d'autres mécanismes (réformes agraires redistributives, modalités d'héritage, politiques fiscales, etc.), elles doivent dans tous les cas occuper une place centrale dans les politiques publiques du XXI^e siècle, sur les différents continents, comme cela a été le cas dans la plupart des pays européens au cours du siècle passé.

En mettant en avant à la fois les réussites mais aussi les limites et les échecs des cas étudiés, le présent document souligne qu'il n'existe pas de modèle transférable clefs en main. Il faudra, dans chaque pays, que les citoyens construisent progressivement de nouvelles institutions pour gérer le commun que constitue la terre, en fonction des rapports de force en vigueur et suivant des modalités adaptées au contexte culturel, politique et social.



DÉFIS ET CADRE D'ANALYSE

Introduction

Ce document traite des pratiques de régulation des marchés fonciers, véritable maillon faible des réflexions et des propositions visant aujourd'hui à réduire de façon durable les inégalités d'accès à la terre et à optimiser l'usage des sols pour répondre à l'intérêt général.

Il décrit, à partir de quelques exemples significatifs de l'histoire agraire de l'Europe (France, Allemagne, Espagne et Roumanie), divers mécanismes qui ont permis à différentes époques de réduire le développement des inégalités dans l'accès au foncier. Il n'a pas pour ambition d'aborder l'ensemble des situations européennes dans leur diversité, mais seulement d'aider le lecteur à se poser des questions pertinentes lorsqu'il travaille sur d'autres situations, dans d'autres contextes.

Pour durer, toutes les sociétés humaines ont dû contrôler la croissance des inégalités. Elles ont à cet effet développé des pratiques s'appuyant sur des types de familles très variés, sur des systèmes de production, des valeurs, des cultures et des systèmes politiques extrêmement divers. Avec le développement généralisé des rapports marchands, ces mécanismes traditionnels de contrôle deviennent inopérants. Les sociétés peinent à en inventer de nouveaux, ne parvenant plus à adapter leur gouvernance face à des transformations en accélération constante.

Toutes les sociétés humaines ont dû, pour survivre, développer des pratiques pour contrôler dans le temps long la croissance des inégalités. Bien évidemment, il n'est pas possible ici de les décrire dans leur immense diversité ni même d'en préciser les principales caractéristiques, qui s'appuient sur des types de familles et de parenté très variés, sur des systèmes de production, des valeurs, des cultures, des idéologies, des systèmes politiques extrêmement divers (CTFD, 2020). Le rôle et le statut des femmes dans ces groupes familiaux vont aussi être très variés, et les « *inégalités de genre* » plus ou moins importantes¹. Ces pratiques et mécanismes visant à contrôler le développement des inégalités ont été instaurés dans la durée par des sociétés dans lesquelles les rapports marchands n'étaient pas encore dominants. Avec le développement et la pénétration des rapports marchands dans les sociétés dites « *traditionnelles* » et l'accélération constante de ces transformations, la plupart de ces mécanismes de contrôle ancestraux deviennent inopérants, voire parfois contre-productifs, et les sociétés ne peuvent plus s'adapter en inventant au même rythme de nouvelles formes de gouvernance.

¹ Ce document n'aborde pas directement ni systématiquement la question du genre dans les inégalités d'accès à la terre. Au moins un document conceptuel et une étude de cas relevant du projet de recherche de l'ILC sur les inégalités foncières sont consacrés à cette question.

*L'Europe a été un des pôles du développement des rapports marchands, mais aussi le centre des empires coloniaux qui ont profondément transformé le monde. Si la plupart des pays européens ont mis en place dans la durée des politiques de régulation des marchés fonciers qui ont joué un rôle central dans leur développement, ils ont imposé avec les autres « **pays développés** » des politiques totalement différentes dans les pays « **en voie de développement** ».*

L'Europe est l'un des foyers historiques du développement des relations marchandes. Parallèlement, un très petit nombre de pays européens ont développé, au cours des cinq derniers siècles, des empires coloniaux qui ont profondément transformé les sociétés préexistantes sur presque tous les continents. Les pays européens et les autres pays que l'on qualifie de « *développés* » impulsent ou imposent dans les pays « *en voie de développement* », directement ou par l'intermédiaire d'organisations intergouvernementales, des politiques qui sont très différentes de celles qu'ils ont mises en œuvre chez eux : ouverture et libéralisation des marchés, généralisation de la propriété exclusive de la terre et titrisation individuelle des terres, développement de marchés fonciers supposés pouvoir redistribuer la terre aux plus efficaces, etc. Les habitants des pays en développement n'en ont pas conscience : ainsi, ils ignorent qu'il n'y a jamais eu en France d'immatriculation des parcelles ni de délivrance de titres fonciers par l'État, et que c'est en Europe que les expériences de régulation des marchés fonciers ont été les plus nombreuses et les plus diversifiées. En Europe, le développement des relations marchandes dans l'agriculture s'est opéré sur plusieurs siècles. Les familles et les sociétés rurales se sont profondément transformées, mais diverses politiques de régulation des marchés fonciers ont vu le jour, contribuant souvent de façon très significative au développement économique des pays².

Pour toutes ces raisons, il est intéressant pour les citoyens des pays du Sud d'étudier les expériences européennes.

Pourquoi les réformes agraires ne peuvent-elles pas toujours être des instruments adéquats ou suffisants pour corriger les inégalités d'accès à la terre ?

Si les réformes agraires redistributives peuvent, à des moments historiques précis, jouer un rôle décisif dans le traitement correctif des inégalités, elles exigent des conditions sociopolitiques exceptionnelles :

- L'État ou les paysans doivent pouvoir s'attaquer aux intérêts des propriétaires fonciers, lesquels constituent presque toujours un secteur clé des classes dominantes dans les sociétés où la terre est très inégalement répartie. Historiquement, cela a été le cas lors de révolutions, au Mexique au début du XX^e siècle, en Chine ou au Viet Nam quelques décennies plus tard, ou au lendemain de guerres dans une situation d'occupation d'un pays par la puissance victorieuse, comme au Japon, à Taïwan ou en Corée sous l'occupation américaine après la Seconde Guerre mondiale.
- Les objectifs de la réforme agraire doivent être en cohérence avec la politique économique et sociale en vigueur. C'est loin d'avoir toujours été le cas, beaucoup de redistributions foncières étant menées avec des visées politiques de court terme, sans véritable aspiration à modifier radicalement les structures agraires.

L'Amérique latine a connu un grand nombre de réformes agraires au XX^e siècle, mais les inégalités d'accès à la terre y sont toujours parmi les plus fortes au monde. Une réforme agraire ne peut être qu'une mesure d'exception, limitée dans le temps. Ses effets de redistribution ne seront durables que si d'autres mécanismes permanents permettent d'éviter une re-concentration des terres : régulation des marchés fonciers, politiques fiscales, modalités d'héritage, etc.

- Une réforme agraire redistributive ne pouvant s'effectuer que dans des conditions de renversement des rapports de pouvoir, il s'agit toujours d'une mesure d'exception, dont l'application est nécessairement limitée dans le temps. Ses effets redistributifs ne pourront être durables que s'il existe d'autres mécanismes qui fonctionnent dans la durée et dans la « *normalité* » et permettent ainsi d'éviter une reconcentration des terres.
- L'Amérique latine nous en donne une triste illustration : c'est le continent qui a connu le plus grand nombre de réformes agraires au cours du XX^e siècle, et c'est toujours, au début du XXI^e siècle, l'un de ceux qui connaissent les plus fortes concentrations foncières. Même les pays ayant réalisé des redistributions de terres très significatives (Pérou, Nicaragua, par exemple) reviennent, quelques décennies plus tard, à des niveaux de concentration foncière égaux ou supérieurs à ceux qui existaient avant la réforme agraire.

² Quelques pays non européens ont aussi développé des politiques de régulation des marchés fonciers. Celles-ci sont peu documentées, et ce document n'a pas vocation à combler cette lacune.

Les mécanismes de contrôle du développement des inégalités foncières dans la durée

Ceux-ci peuvent intervenir aux différentes phases des processus de transmission des droits sur la terre, et peuvent être de natures diverses :

- Lors du passage d'une génération à la suivante. Les règles et les pratiques d'héritage, égalitaires ou inégalitaires³, du vivant des parents ou à leur décès, et la taxation plus ou moins forte des successions vont avoir une incidence directe sur la concentration ou au contraire la redistribution des droits.
- D'autres mécanismes (taxes sur les stocks de terre en propriété ou en usage, taxes sur les transactions de droits), mais aussi des mesures limitant les usages, peuvent s'appliquer de façon permanente et avoir un impact direct sur la répartition des terres.
- Les échanges marchands des droits sur la terre peuvent par ailleurs être régulés de nombreuses façons.

Seuls les mécanismes de régulation des marchés fonciers sont abordés dans ce document. Si la marchandisation croissante des droits fonciers s'accompagne bien aujourd'hui d'une concentration de plus en plus importante des terres, ce choix ne doit pas conduire à sous-estimer l'importance des autres mécanismes pour atteindre une plus grande égalité dans l'accès au foncier agricole⁴.

Nous parlons de *marchés fonciers* au pluriel, et non au singulier, car il existe différents marchés en fonction des types de droits concernés (droits de propriété, droits d'usage pour un temps déterminé [fermage, métayage] ou sans limite temporelle, parts sociales ou actions de sociétés qui elles-mêmes bénéficient de droits d'usage par la propriété ou la location, etc.).

Nous utilisons le terme de *régulation* afin de prendre en compte les différentes pratiques sociales et culturelles aux différentes échelles, dont certaines ne se traduisent ni dans des lois ni dans des règles formalisées. La réglementation de l'occupation des sols, les changements d'usage, permis de construire, etc. ne seront abordés qu'indirectement, comme un des éléments de régulation possibles des marchés.

3 Avec très souvent des inégalités de genre significatives.

4 D'autres études de ce programme de recherche de l'ILC sur les inégalités foncières traitent en particulier du rôle des impôts fonciers et des inégalités de genre.

Fondements théoriques

La base théorique des analyses et propositions exposées dans ce document est principalement structurée autour de deux positionnements fondamentaux :

- 1 **La remise en cause d'une conception d'un « droit de propriété » exclusif et absolu**, qui n'est jamais plus qu'une fiction récente transformée en dogme, et qui conduit à de nombreux échecs et à des situations dramatiques pour des populations entières. Nous partons de la reconnaissance de l'existence de :
 - différents types de droits sur la terre et les ressources naturelles (droits d'usage, droits de gestion, droits de transfert) ; et de
 - différents types d'ayants droit (personnes, collectifs et communautés de différentes natures, liés ou pas à des groupes de parenté, entreprises, entités publiques, etc.).

Chaque personne et chaque entité dispose ainsi d'un *faisceau* de droits dont la composition évolue dans le temps, en fonction des rapports de force existant entre les différents acteurs sociaux. Ces droits peuvent être des *droits individuels*, mais ils peuvent aussi être des *droits collectifs* que chaque personne acquiert en sa qualité de membre de différentes communautés. En effet, aucune personne n'est isolée du reste de la société humaine. Chacune, chacun est membre d'un groupe familial, d'une communauté locale, d'une municipalité, d'un pays, d'une coopérative, etc. et membre de l'humanité tout entière. Se combinent ainsi *droits* et *devoirs*, de façons très différentes selon les époques et les contextes géographiques (Merlet M., 2010).

- 2 **L'imbrication, l'enchâssement de la terre et des autres ressources naturelles dans les sociétés humaines.** Karl Polanyi écrivait en 1944 : « *Ce que nous appelons la terre est un élément de la nature qui est inextricablement entrelacé avec les institutions de l'homme. La plus étrange de toutes les entreprises de nos ancêtres a peut-être été de l'isoler et d'en former un marché* » (Polanyi, 1944). La plupart des « *véritables marchandises* », celles qui ont été produites par les humains pour être commercialisées, peuvent être mobilisées dans le cadre de marchés susceptibles de s'autoréguler. Ce n'est pas le cas de celles que Polanyi appelle les « *marchandises fictives* », dont font partie la terre et les ressources naturelles. Celles-ci peuvent aussi être vendues et achetées, mais leurs marchés doivent impérativement être régulés, encadrés par les communautés humaines pour éviter qu'ils ne conduisent irrémédiablement à une destruction des ressources.

Gaël Giraud, alors économiste en chef de l'Agence Française de Développement (AFD), nous rappelle, dans la préface du document collectif du Comité technique « *Foncier et Développement* » (CTFD) sur l'approche de la terre et des ressources naturelles comme communs, qu'il nous faut « *sortir de l'illusion, vivace depuis le XVIIIe siècle, de la suprématie de la propriété privée comme unique rapport aux ressources naturelles. Car c'est bien la privatisation du monde qui est l'une des racines du problème environnemental* ». Mais il ajoute quelques lignes plus loin qu'« *il ne s'agit ni de déconstruire toute forme de propriété privée ni de plaider pour une propriété publique tous azimuts dont les tragédies totalitaires du XXe siècle ont montré qu'elle est aussi capable de conduire au pire* » (CTFD, 2017).

Pour assurer un usage durable et équitable des ressources par tous, il faut réfléchir en termes de *faisceaux de droits* et d'*ayants droit multiples*, des personnes et des entités collectives de natures diverses. Ces fondements théoriques permettent de mettre en avant l'existence de *communs* à différentes échelles et de *communautés* qui permettent de garantir leur durabilité. Aucun « *commun* » ne peut perdurer sans une « *communauté* » qui en fixe les règles d'utilisation. Contrairement à ce que l'on retient de Hardin, la *tragédie des communs* ne vient pas de leur existence même, mais de l'absence d'une communauté qui en assume la gouvernance.

Cette approche a bien sûr une incidence sur la manière d'aborder la « *question du genre* » et les inégalités qui s'y rattachent. Les femmes et les hommes s'intègrent dans des familles très différentes, et les considérer comme des « *individus* » en faisant abstraction de leur rôle dans les processus de reproduction et de production au lieu de les comprendre comme des personnes intégrées dans différentes communautés peut conduire à des interprétations erronées (CTFD, 2020 ; Godelier, 2010 ; Paul, 2008 ; Héritier, 2002 ; Meillassoux, 1980).

Ces *communs* sont omniprésents, et ils sont de natures très diverses. Ils ne sont pas juxtaposés, mais souvent emboîtés les uns dans les autres. Ils se recoupent et s'emboîtent de la même façon que les communautés qui les gèrent par le biais de lois, de règles et de coutumes qui peuvent entrer en contradiction les unes avec les autres. En prendre conscience conduit à adopter une conception du droit différente du *centralisme juridique*, qui considère que le droit de l'État s'impose à tous et prévaut sur les us et coutumes, sur les règles mises en place par les différentes communautés. Cette autre conception du droit, c'est le *pluralisme juridique*, qui reconnaît la coexistence de différents cadres normatifs qui correspondent à la présence simultanée de plusieurs espaces (ou champs) sociaux semi-autonomes dans un même espace géographique. L'application d'un cadre normatif parmi les différents cadres qui se superposent dépend des rapports de force existant entre les acteurs à l'intérieur de l'espace et entre les différents espaces (Le Roy, 2011 ; Merlet P., 2010).

La régulation des marchés fonciers est une modalité de gouvernance impliquant des « communautés » et exprimant les droits des personnes en tant que membres de ces « communautés ». Elle implique de reconnaître ou d'instituer des entités de contrôle politique disposant de droits collectifs, et pouvant établir des règles avec une certaine autonomie. L'ILC parle de « gouvernance foncière centrée sur les personnes ».

C'est avec cet ensemble de concepts que nous aborderons la question de la régulation des marchés fonciers, pensée comme l'expression de *modalités de gouvernance* impliquant des « *communautés* » et exprimant les droits des personnes en tant que membres de ces « *communautés* ». Pour pouvoir réduire les inégalités d'accès à la terre et aux ressources naturelles ou établir des mécanismes permanents de contrôle de leur croissance, il faudra créer ou rendre opérationnelles des institutions, des communautés, des entités de contrôle politique qui devront disposer de droits collectifs, et qui devront aussi pouvoir établir des règles avec un certain degré d'autonomie.

C'est ce qu'affirment dans leurs conclusions les rédacteurs du document collectif déjà cité du Comité technique « *Foncier et Développement* », la nécessité « *de reconstruire du commun* », « *de réinsérer l'économie dans la société* », « *d'approfondir la démocratie* ».

La construction d'institutions, de « *communautés* » chargées de garantir un accès aux ressources naturelles et à la terre qui puisse être compatible avec l'intérêt général, va dans le sens de ce que la Coalition internationale pour l'accès à la terre (ILC) exprime en parlant de « *gouvernance foncière centrée sur les personnes* ». C'est parce que les petits producteurs, paysans ou autochtones, produisent plus de richesse nette par unité de surface que les grandes entreprises, parce qu'ils préservent la biodiversité, les sols, les forêts (à condition de ne pas être réduits à devoir survivre à tout prix), et parce que leurs décisions répondent à une logique patrimoniale et non à une logique de maximisation des profits sur le court terme, qu'il est de l'intérêt de tous de ne pas permettre une explosion des inégalités de l'accès à la terre entre les producteurs (CTFD, 2020).

Les petits producteurs paysans et indigènes n'opèrent pas dans une logique de maximisation des profits. Ils intègrent l'intérêt des générations futures, en préservant la biodiversité, les sols, les forêts, etc. Ils produisent aussi plus de richesse nette par unité de surface que les entreprises capitalistes. C'est une des raisons pour lesquelles il est de notre intérêt à tous de stopper l'explosion des inégalités de l'accès à la terre entre les producteurs.

La régulation des marchés fonciers en Europe, une longue histoire

Rappel de quelques définitions

Dans beaucoup de pays, une partie des terres agricoles est utilisée par des producteurs qui n'en sont pas « *propriétaires* »⁵ (on parle alors de *faire-valoir indirect* par opposition au *faire-valoir direct* lorsque les terres sont cultivées par le propriétaire). Ils obtiennent du « *propriétaire* » le droit de les utiliser pour leurs activités agricoles ou d'élevage pour une période donnée, en échange d'une contrepartie en travail, en nature ou en espèces. Cela peut se faire suivant différentes modalités. En Europe, ce sont essentiellement le *métayage* et le *fermage*.

- Dans un contrat de *métayage*, le propriétaire met à disposition du métayer une parcelle et, le cas échéant, certains moyens de production. La production est divisée entre le propriétaire et le métayer en deux parties (égales dans le métayage à moitié, dans des proportions distinctes fixées à l'avance dans d'autres configurations). Avec le métayage, les risques de la production sont partagés entre le propriétaire et le producteur, ce qui permet à des paysans très pauvres de travailler.

⁵ Nous mettons des guillemets pour signifier que ce statut de propriétaire n'implique pas nécessairement la détention d'un titre de propriété légal.

En contrepartie, le degré d'exploitation de son travail par le propriétaire est souvent très important.

- Dans un contrat de *fermage*, le producteur paye un loyer pour un montant fixé à l'avance, en général au début de la période, qui ne dépend pas de la récolte qui sera obtenue.

Précisons que des rapports sociaux fondés sur des liens de dépendance personnelle entre le propriétaire foncier et les paysans peuvent conduire au versement d'une redevance fixe ou proportionnelle à la production en l'absence de tout marché des droits de cultiver. Il n'y a *marché* que lorsque plusieurs preneurs potentiels se trouvent en compétition pour accéder à un contrat. Ils portent sur certains droits d'usage, pendant une période déterminée, contrairement aux marchés de droits de propriété, qui n'ont pas de limite de durée et incluent la plupart des droits sur la terre dont jouit le propriétaire, sous réserve des limites imposées par les lois et règlements en vigueur.

La régulation du fermage et du métayage

De nombreux pays européens ont mis en place des mécanismes de régulation des marchés de location et de métayage sur les terres agricoles, qui diffèrent suivant les régions et les époques.

C'est au Danemark que, pour la première fois en Europe, des lois « *modernes* » sur le fermage ont défini au niveau national les droits et les devoirs des fermiers et des propriétaires. Dès 1786, la monarchie a décidé, avec l'appui de la bourgeoisie marchande, l'abolition des obligations féodales et leur remplacement par un loyer fixe en argent sur les terres. La classe dirigeante avait pris conscience des possibilités de la production paysanne lorsque celle-ci disposait de moyens. Elle a fait le choix de construire le développement de son pays en s'appuyant sur une petite paysannerie aisée plutôt que sur de grandes exploitations comme en Angleterre (Servolin et Merlet M., 2001).

Au XIXe siècle, l'Irlande, alors occupée par l'Angleterre, connut d'importants conflits entre les grands propriétaires anglais souvent absentéistes et les fermiers, conflits qui ont joué un rôle important dans le combat du pays pour l'indépendance. En 1870, 96 % des surfaces étaient en fermage. Les révoltes pour exiger la baisse des fermages et une plus grande sécurité pour les fermiers aboutirent au « *Fair Rent Act* » de 1881, qui introduisit des procédures de révision des montants des fermages, fixa à 15 ans la durée minimale des baux et établit un programme de financement public pour permettre le rachat des terres par les fermiers. Ces politiques eurent un effet rapide : « *en 1921, lors de l'indépendance de l'Irlande, le taux de faire-valoir direct atteint 75 % et près de 94 % en 1933* » (Courleux, 2011, p. 43).

La France et la Belgique ont privilégié le faire-valoir indirect pour le développement de leur agriculture et ont mis en place des mécanismes de régulation des marchés locatifs. D'autres pays européens, comme l'Italie, l'Espagne, les Pays-Bas, l'Allemagne, l'Angleterre, etc., ont aussi régulé les marchés de location des terres agricoles. En revanche, certains pays dans lesquels une part importante des surfaces agricoles est cultivée en faire-valoir indirect, comme la Roumanie, dont nous parlerons plus avant, n'ont pas mis en place de telles régulations.

La régulation des marchés d'achat et de vente de terres agricoles

L'Irlande, et dans une moindre mesure le Danemark, a favorisé le développement de l'utilisation des terres par leur propriétaire.

L'Allemagne a mis en place une législation permettant la régulation des achats-ventes de terres agricoles bien avant la France. Nous étudierons ces deux dispositifs de régulation dans ce document.

Il existe aussi des mécanismes de régulation de ce type en Belgique, en Italie, en Pologne, en Hongrie et en Lituanie (et cette liste n'est pas exhaustive).

Que faut-il contrôler pour réduire les inégalités foncières : la concentration des droits de propriété ou celle des droits d'usage ?

Nous ne nous intéresserons pas seulement dans ce document aux mécanismes de régulation des marchés des « *propriétés* » et des « *locations* ». Le fait de privilégier le faire-valoir direct ou le faire-valoir indirect a des conséquences très importantes sur les possibilités de concentration des droits d'usage des terres agricoles. Il est souvent beaucoup plus facile d'agrandir une exploitation agricole par la location de terres supplémentaires que par leur achat.

De fait, les plus grosses exploitations agricoles en Europe, de plusieurs dizaines de milliers d'hectares, ne sont pas, en général, propriétaires des terres qu'elles exploitent.

Lors du passage d'une génération à la suivante, il y a souvent division des terres entre les héritiers. Dans ce cas, si la législation (ou les coutumes) protège(nt) le producteur locataire, celui-ci changera seulement de propriétaire, mais pourra conserver ses baux antérieurs et son exploitation ne sera ni divisée ni affectée.

Comprendre ces mécanismes est essentiel, d'autant que leur impact ne sera pas le même dans les différents contextes. Retenons que les inégalités peuvent porter sur des droits différents : des « *propriétés* » ou des « *usages* », c'est-à-dire ici des droits de cultiver. Nous verrons en Roumanie qu'un système foncier devenu très égalitaire au niveau des droits de propriété après la décollectivisation peut être en même temps très inégalitaire lorsque les grands entrepreneurs louent des milliers de petites parcelles aux petits propriétaires, anciens et nouveaux, dans les régions aux sols les plus fertiles.



2

EXEMPLES DE RÉGULATION DES MARCHÉS DES LOCATIONS

Nous examinerons tout d'abord en détail le *statut du fermage* en France, une réglementation appliquée depuis les années 1940 qui a joué un rôle clé dans l'évolution des structures agraires de ce pays en contribuant à créer des conditions favorables pour la modernisation des exploitations familiales.

L'examen rapide de l'application de plusieurs lois sur le fermage en Espagne et celui de la situation actuelle d'un autre pays européen, la Roumanie, nous permettront de prendre conscience du risque qui existe à appliquer des modèles : ce qui a été en France une « *excellente pratique* » peut avoir des résultats très différents dans des contextes historiques et socio-économiques distincts, quand bien même ceux-ci paraissent relativement proches.

Cette partie s'appuie principalement sur un travail de synthèse réalisé pour l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine (Merlet M., 2017).

Le statut du fermage en France, élément clé de la modernisation de l'agriculture après 1945

Antécédents historiques et contexte

Les structures agraires de la France ont été marquées par la féodalité. Sur les territoires qu'ils contrôlaient, les seigneurs accordaient des droits d'usage aux paysans (serfs) et assuraient leur protection en échange de travail et du paiement de redevances. Les droits sur la terre appartenaient à différents ayants droit et se superposaient sur les mêmes parcelles : le droit des paysans de cultiver la terre était appelé *propriété utile* et les droits du seigneur *propriété directe*. Diverses communautés disposaient de terres ayant des régimes de droits spécifiques. En France, les droits d'usage des serfs sont progressivement devenus héréditaires. Les seigneurs n'ont pu continuer à disposer comme ils le voulaient des terres de leurs vassaux ou de leurs serfs à leur mort. S'est ainsi développé un régime de tenure héréditaire qui permettait le transfert de l'unité de production d'une génération à la suivante sans que celle-ci soit propriété du producteur. La réglementation du fermage qui se mettra en place en France dans la seconde partie du XX^e siècle opérera en quelque sorte un retour vers ce régime favorable aux paysans.

Pour en comprendre les raisons, il faut rappeler que la Révolution française avait radicalement modifié le droit féodal. Voulant en finir avec les droits des seigneurs, la bourgeoisie mit en avant « *la propriété* » (au singulier) et privatisa la plupart des terres communes. Si le Code civil napoléonien a bien reconnu l'existence de limites aux droits du propriétaire, la *propriété absolue et exclusive* devint un élément politique et idéologique central, qui fut exporté dans de nombreuses autres parties du monde.

Le développement industriel du XIX^e siècle commença à vider les campagnes des personnes qui ne travaillaient pas dans l'agriculture (artisans, ouvriers à domicile, etc.), mais la moitié de la population active nationale était encore agricole au début du XX^e siècle. Si la révolution avait aboli les privilèges des seigneurs, elle n'avait pas fait disparaître les rapports d'exploitation entre propriétaires fonciers et paysans sans terre. Les métayers, très nombreux dans certaines régions, restaient pratiquement attachés au domaine de leur propriétaire. La France comptait alors entre 2 et 3 millions d'unités de production agricoles, dont 85 % s'étendaient sur moins de 10 ha. La plupart d'entre elles combinaient plusieurs cultures avec de l'élevage. Les petites unités ne disposaient 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. Au début du siècle, un peu moins de la moitié des terres étaient travaillées en fermage ou en métayage. Métayers et petits fermiers vivaient dans la précarité et la pauvreté (Gauvrit, 2012).

Le prélèvement d'une partie des revenus de l'unité de production par le propriétaire du sol, par le biais du fermage ou du métayage, contribuait à bloquer le développement agricole, freinant ainsi le développement de la révolution agricole amorcée au XIX^e siècle (amélioration des assolements, introduction de cultures fourragères, développement de la mécanisation avec traction animale, amélioration des transports pour l'approvisionnement en intrants et la commercialisation des produits). Les rendements augmentaient, mais le pays ne parvenait pas à atteindre l'autosuffisance alimentaire. Les premières unions de coopératives se constituaient, ainsi que les premières organisations syndicales agricoles et paysannes, mais le monde agricole restait dominé par les grands propriétaires.

Les pertes humaines considérables de la guerre de 14-18 ont entraîné une pénurie de main-d'œuvre dans les campagnes françaises. Entre 1921 et 1936, 1,8 million d'actifs agricoles, dont beaucoup de salariés permanents, ont quitté l'agriculture. Les petites fermes de moins de 5 ha et les grands domaines ont été les plus touchés, alors que les exploitations de 10 à 50 ha ont progressé, disposant d'organisations de plus en plus structurées pour les représenter (Gauvrit, 2012).

En France, entre 1918 et 1939, l'une des principales revendications paysannes a été d'obtenir la réglementation du fermage et du métayage.

La mise en place de la régulation des locations de terres agricoles et de politiques visant à freiner le développement des inégalités foncières : les politiques des structures

Une première tentative de légiférer pour encadrer les relations contractuelles entre le bailleur (le propriétaire foncier) et le fermier (l'agriculteur qui loue la terre), connue en France sous l'appellation « *statut du fermage* », avait eu lieu sous le gouvernement du Front Populaire en 1936. Elle avait été votée par la Chambre des députés mais avait été refusée par le Sénat, où les propriétaires terriens étaient bien représentés.

Ce n'est que dans années 1940, pendant et juste après la Seconde Guerre mondiale, que seront votées les premières lois sur le fermage et le métayage, avec la modification du Code civil en septembre 1943, puis l'adoption de l'ordonnance du 17 octobre 1945 et de la loi du 13 avril 1946, qui concerne également le métayage.

Ces lois reflètent un basculement des rapports de forces politiques en faveur des paysans au niveau national et inscrivent dans la durée le déclin du pouvoir des grands propriétaires-bailleurs dans l'Hexagone.

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la France est dans une situation difficile. Les habitants sont encore soumis au rationnement alimentaire, dont il faut sortir au plus vite. Le pays n'est pas en situation d'autosuffisance alimentaire. Beaucoup d'agriculteurs sont morts pendant le conflit et il faut améliorer dans l'urgence l'efficacité des unités de production. La première décision du gouvernement a donc 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* » dès 1946. Elle a été la première d'une longue série de mesures et de politiques foncières et agricoles qui, au cours des 30 années suivantes, vont conduire à une profonde transformation des structures de production et à une modernisation sans précédent de l'agriculture française.

En France, le choix politique de l'après-guerre, qui a été confirmé et renforcé dans les années 1960, a été de développer une agriculture familiale moderne au lieu de développer de grandes exploitations faisant travailler des salariés.

La régulation de la taille des exploitations agricoles a été un des piliers de ces politiques, connues en France sous le nom de **politiques des structures**, afin que la dimension des unités de production soit conforme aux besoins de la société dans son ensemble dans chaque région et pour chaque période.

Ces politiques des structures ont été mises en place en plusieurs étapes. Après la publication du statut du fermage, les « *cumuls* » de terres par les plus gros agriculteurs ont suscité des mouvements de protestation de la part des organisations syndicales paysannes, qui ont notamment occupé les exploitations des cumulards. Des lois « *anti-cumul* » ont été votées, mais elles étaient très difficilement applicables. Elles n'ont pourtant pas été inutiles, car elles ont augmenté aux yeux des autres secteurs de la société française la légitimité des actions « *illégal*es » des paysans qui luttaien contre les cumulards et contre l'accroissement des inégalités. Leurs luttes ont alors pu s'intensifier, et c'est finalement en partie grâce à ces lois anti-cumul inefficaces que les lois centrales des politiques des structures ont pu être promulguées et appliquées dès le début des années 1960, du fait du changement des rapports de force.

La régulation des marchés de location, mais aussi celle des marchés d'achat et de vente des terres agricoles (voir la partie correspondante sur les Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural – SAFER) a permis **un agrandissement des exploitations sans explosion des inégalités**. Cela a pu se faire au prix d'une diminution rapide du nombre total de producteurs agricoles, qui était alors socialement acceptable car la France connaissait le plein emploi. Nous y reviendrons. Soulignons que l'État n'aurait pas pu faire accepter ces politiques s'il n'avait pu compter sur l'adhésion et l'implication des agriculteurs et de leurs organisations.

Les finalités : sécuriser les producteurs face aux propriétaires

« 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). L'objectif était de permettre aux producteurs qui n'étaient pas propriétaires de pouvoir en toute sécurité améliorer leurs unités de production, par leur travail et leurs investissements. Il s'agissait donc de sécuriser le « *droit de cultiver* », indépendamment de la **propriété**, ce qui avait aussi l'avantage de limiter les problèmes posés par le morcellement des unités de production au travers des héritages.

Encadré 1. Les deux sens du mot « rente »

Les économistes classiques appellent « *rente foncière* » la part de la richesse produite qui n'est pas liée au travail investi ni aux intrants utilisés, mais à la fertilité naturelle du sol ou à la localisation d'une parcelle agricole. C'est un sens différent de celui qui est utilisé dans la vie courante, ou le mot rente correspond souvent au loyer. Selon Ricardo, qui a développé le concept de **rente différentielle**, le propriétaire du sol peut exiger du fermier le paiement de cette « *rente foncière* », sans que celui-ci renonce à produire, si ce dernier peut obtenir une rémunération satisfaisante en vendant sa production.

Sans entrer dans les nombreux développements que ce concept a connus, soulignons que c'est bien la **répartition du revenu entre propriétaire du sol et producteur agricole** qui est ici en jeu. Le loyer exigé par le propriétaire en échange de la mise à la disposition d'un producteur d'une parcelle de terre peut être égal, inférieur ou même parfois supérieur à la « *rente foncière* ».

La mise en place du **statut du fermage** en France a permis aux producteurs agricoles de s'approprier une partie de la « *rente foncière* » aux dépens des propriétaires fonciers. Une telle situation, maintenue pendant plusieurs décennies, a certainement aidé à augmenter leur capacité d'investissement et de modernisation de leurs exploitations, et contribué au redressement spectaculaire qu'a connu la production agricole en France après la Seconde Guerre mondiale.

Les principales dispositions du statut du fermage

Elles s'imposent à tous, chaque fois que des terres agricoles sont cédées en faire-valoir indirect en France.

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.

Le preneur, c'est-à-dire le locataire, a droit au renouvellement automatique pour 9 ans, sauf en cas de résiliation pour motif grave ou exercice du **droit de reprise** du propriétaire. Toutefois, ce dernier est très limité : le bailleur ne peut reprendre le bien loué que pour le travailler lui-même (ou son conjoint ou un descendant majeur ou mineur émancipé de plein droit sous les mêmes conditions) ; le repreneur (l'ancien bailleur) devra participer aux travaux de l'exploitation de façon effective et permanente et occuper personnellement les bâtiments d'habitation du bien repris, ou habiter dans le voisinage ; il doit disposer du cheptel et du matériel nécessaires ou des moyens pour les acquérir ; enfin, il doit avoir les compétences et l'expérience minimales pour devenir exploitant.

En cas de décès du preneur, le bail est 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 cinq années antérieures au décès.

La loi prévoit que le fermier peut céder son bail à son conjoint ou à un de ses descendants. Par contre, un bail n'est pas cessible en dehors du « *cadre familial* », ni à titre gracieux ni à titre onéreux.

Si le propriétaire souhaite vendre la terre, le locataire est prioritaire pour l'acheter (**droit de préemption** du fermier), sous réserve d'avoir exercé la profession agricole pendant au moins trois ans et d'exploiter le fonds en vente pour lui-même, et sous certaines conditions liées au contrôle des structures.

Si le propriétaire vend la terre sur laquelle un agriculteur est locataire, et si ce dernier ne souhaite pas l'acheter, le statut du fermage prévoit la continuité du bail.

Des dispositions qui protègent les investissements du fermier, tout en assurant au propriétaire la préservation de son bien

Le preneur qui a apporté des améliorations au fonds loué, par son travail ou moyennant des investissements complémentaires, a droit à une indemnité du bailleur à l'expiration du bail⁶. Peuvent être indemnisées les améliorations apportées aux bâtiments, les plantations, mais aussi l'amélioration du potentiel de production. Réciproquement, si le bien loué a été dégradé, le propriétaire peut recevoir une compensation.

Un niveau de rente foncière contrôlé par l'État

Depuis sa mise en place, le statut du fermage intervient en régulant les montants des loyers.

Le principe de régulation des loyers a été, au début, de fixer ceux-ci en nature, sous forme d'une quantité de produit par hectare qui avait été, en général, établie juste avant la Seconde Guerre mondiale, la « *référence 1939* ». Celle-ci a été conservée dans ses grandes lignes jusqu'en 1975, sans actualisation. Les montants des loyers étaient donc indexés de fait sur les prix agricoles. Mais comme dans la même période les rendements ont beaucoup progressé, les montants des loyers ont baissé par rapport au produit brut par hectare.

■

6 C'est l'une des premières mesures qui ont été adoptées en faveur des fermiers, dès 1942 (Courleux, 2011)

Des seuils minimums et maximums entre lesquels le loyer peut varier ont été établis au niveau départemental, fixés par arrêté préfectoral pour chaque petite région agricole, tant pour les terres que pour les bâtiments d'habitation et d'exploitation. Les modalités de calcul ont évolué, avec l'abandon de la référence à une quantité de produits et le passage à l'adoption d'indices basés sur l'évolution du revenu brut des entreprises agricoles au niveau national, sur l'évolution des revenus des différentes productions, et sur l'évolution des prix (Courleux, 2011, p. 39-53). Ces évolutions n'ont pas été le seul fait de l'État, elles ont toujours été négociées avec les diverses instances de représentation des agriculteurs.

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 : les *tribunaux paritaires des baux ruraux*. Ils sont compétents en premier ressort pour tous les litiges découlant de l'application du statut du fermage et du métayage. Ils sont constitués par deux propriétaires bailleurs, deux producteurs preneurs et le juge d'instance, qui en assume la présidence. La complexité des procédures pour les indemnités mentionnées précédemment entraîne souvent des litiges qui sont réglés par ces tribunaux paritaires.

Régulation du métayage

Un statut du métayage a été défini dès les années 1940. Il plafonnait à 1/3 la part de la récolte qui pouvait revenir au propriétaire, et supprimait ses prérogatives dans le choix des productions et l'achat et la vente de bétail. Par ailleurs, la loi de 1945-46 prévoyait un droit de conversion des contrats de métayage en contrats de fermage à la seule demande de l'agriculteur. Cette disposition a été très largement utilisée, provoquant la quasi-disparition du métayage (Maspétol, 1959, cité par Courleux, 2011).

Articulation avec les autres politiques de régulation des marchés fonciers

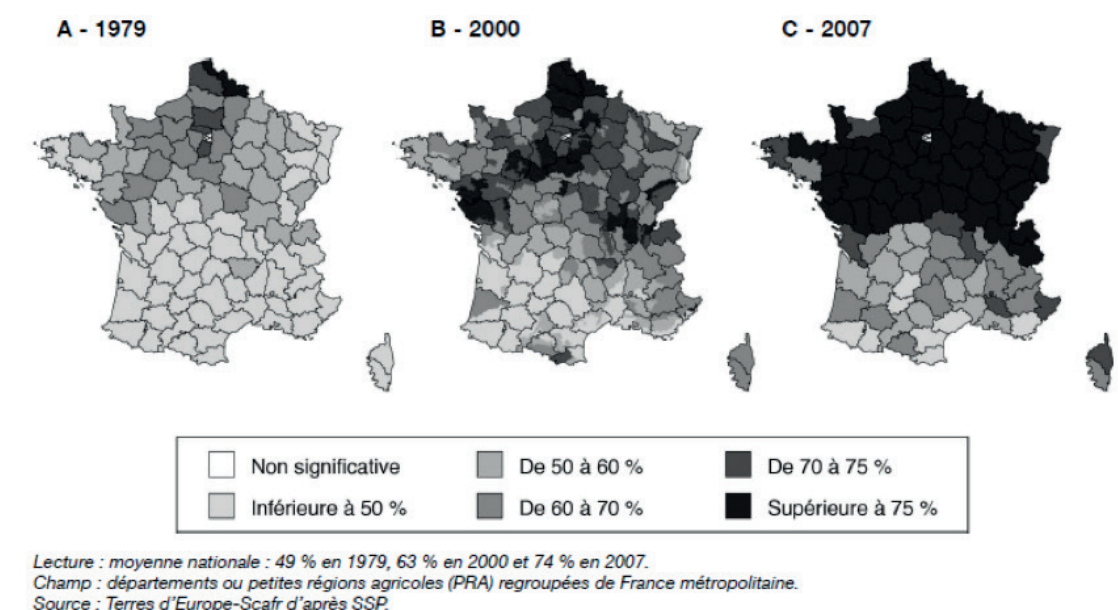
Le contrat de bail a été soumis au « *contrôle des structures* » à partir de la mise en place de cette politique (Merlet M., 2016). La validité du contrat de location est liée au respect de la réglementation sur l'évolution de la taille des exploitations et à l'obtention par le preneur de l'*autorisation d'exploiter*. Nous reviendrons sur ces dispositifs plus bas dans ce document.

Impact et limites de l'application de la loi sur le fermage en France

Un rôle central dans la « **MODERNISATION** » de l'agriculture française...

- 1 Le métayage a pratiquement disparu et les surfaces en fermage ont augmenté de façon significative depuis la mise en œuvre du statut du fermage.** Alors que dans les années 1930, environ 60 % des terres étaient cultivées par leur propriétaire, seules 51 % étaient en faire-valoir direct en 1970. Le phénomène s'est ensuite accéléré. En 2007, les terres en fermage représentaient 74 % de la surface agricole utile. C'est surtout dans la moitié nord du pays que cette évolution a été la plus poussée, là où traditionnellement le fermage avait toujours été plus important⁷ (voir illustration ci-dessous).

Figure 1. Évolution des surfaces en Fermage en France. Source Levesque et al., 2011



- 2 Le statut du fermage a largement contribué à accroître la productivité du travail de l'agriculture familiale dans les régions où le faire-valoir direct n'était pas dominant.** Il a facilité l'agrandissement des unités de production et rendu plus aisé le transfert des terres entre générations. Il a contribué à créer un « *cadre incitatif à l'investissement productif, notamment par l'amélioration de la fertilité du sol* » (Courleux, 2011). La rente foncière sur les terres agricoles a été réduite à un minimum, parfois symbolique⁸, et les exploitants ont obtenu les garanties nécessaires pour pouvoir investir dans la durée. Cela a été possible sans avoir à réunir les conditions nécessaires pour une réforme agraire qui redistribue des terres aux paysans sans terres en affectant directement les propriétaires terriens.

⁷ Cela s'explique par l'histoire, mais aussi en partie par la nature des productions. Le fermage est beaucoup plus important dans les régions de grandes cultures annuelles (céréales, betteraves) et beaucoup moins répandu dans le sud, dans les zones de cultures pérennes comme la vigne, pour lesquelles il est difficile d'évaluer l'amélioration ou la détérioration de la plantation à la fin d'un bail.

⁸ Les propriétaires gardent la propriété de leurs terres. Ils peuvent toujours les revendre, ce qui n'est pas le cas après une réforme agraire qui implique une expropriation ou une confiscation des terrains. Le prix de revente évolue avec le marché. Le prix de vente sera inférieur si elles sont occupées par un fermier à celui de terres agricoles « *libres* » (-25 % en 2014 en France, selon les données des Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural – SAFER).

3 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.

... Mais aussi des limites et une tendance à favoriser surtout les grandes exploitations

Les pas-de-porte

Selon le statut du fermage, le propriétaire décide seul à qui il loue ses terres. La loi a rendu le recours aux contrats de location très attractif pour les preneurs, en créant des conditions très favorables à leur égard. Souvent, un entrepreneur agricole locataire a constitué son entreprise en louant des terres à plusieurs propriétaires, et il dispose des bâtiments, des machines et/ou du cheptel adaptés à leur mise en valeur. S'il décide d'arrêter d'exploiter, « *le partant va chercher à céder son exploitation en totalité ou en parties cohérentes pour ses différents repreneurs, indépendamment de l'organisation de la propriété. Il va organiser et monnayer auprès de ses repreneurs la cession des baux que ses différents propriétaires ne sont pas en mesure d'organiser* » (Levesque, 2013, p. 54).

Afin d'augmenter ses chances d'obtenir les terres qu'il souhaite cultiver, le locataire entrant accepte alors de verser une somme d'argent parfois importante à l'exploitant sortant lorsque celui-ci l'a aidé à convaincre les propriétaires de lui accorder la reprise des baux. C'est une pratique illégale, que l'on appelle les « *pas-de-porte* ».

Dans certaines régions, ces pratiques informelles et illégales qui reviennent à un transfert des baux sur les terres agricoles entre locataire sortant et locataire entrant moyennant rémunération se sont beaucoup développées. Les « *pas-de-porte* » peuvent alors constituer une composante significative du prix d'accès au foncier⁹. Leur importance dépend des revenus que l'on peut attendre des terrains et du rapport de force existant entre propriétaires et exploitants.

Un début d'évolution de la régulation des fermages en 2006

L'impossibilité pour le fermier de céder son bail à autrui prévue par la loi sur le fermage depuis les années 1940 a commencé à être remise en cause par une loi de janvier 2006. Cette loi reconnaît que la capacité d'une exploitation à dégager des bénéfices n'est pas liée au seul droit d'accès à la terre, mais aussi aux équipements, aux droits à produire (quotas laitiers par exemple), aux possibilités de percevoir des aides de la politique agricole, etc. Elle instaure pour cela la possibilité de signer des baux cessibles sous certaines conditions, ce qui revient à créer un cadre légal pour les pratiques jusqu'alors illégales des pas-de-porte, et elle crée une figure assez proche du « *fonds de commerce* », le « *fonds agricole* » qui rassemble 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). Les baux cessibles ont une durée minimale

de 18 ans. Ils peuvent être cédés par le fermier à un autre agriculteur et doivent être signés devant notaire. Les montants des loyers peuvent dépasser de 50 % le montant maximum autorisé pour les baux non cessibles. C'est peut-être pour cette raison qu'ils n'ont pas eu beaucoup de succès auprès des exploitants dans la pratique (Levesque, 2013, p. 55).

Fermage sécurisé, agrandissement des unités de production et creusement des inégalités lorsque les « *politiques des structures* » ne s'appliquent plus

Le statut du fermage a beaucoup facilité l'agrandissement des unités de production. Celui-ci peut désormais se faire sans nécessiter l'investissement considérable qu'implique l'achat de la terre.

La politique agricole en France et le dispositif d'aides de la politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne ont fait de l'augmentation de la taille des exploitations une des priorités ; des contradictions de plus en plus fortes sont apparues entre agrandissement et installation des jeunes agriculteurs. C'est clairement ce que l'on observe depuis les années 1970.

La disparition ou la réduction des mesures des politiques des structures visant à réguler la taille des exploitations, à privilégier les unités de production familiale à deux actifs, à favoriser l'installation des jeunes, et le développement de plus en plus vigoureux d'une agriculture sociétaire modifient en profondeur la portée de la régulation du faire-valoir indirect qui avait été mis en place après la Seconde Guerre mondiale.

Conclusions

Le statut du fermage a permis de garantir le droit d'usage des producteurs agricoles, c'est-à-dire leur possibilité d'accéder à la terre et de la travailler dans la durée sans en être propriétaire. Il a permis de faire face aux problèmes posés tant par la conception idéologique absolutiste du Code civil que par les héritages égalitaires entre les générations. Il a contribué à une gestion des ressources plus durable et compatible avec les intérêts de la société.

La politique de régulation des transferts de droits d'usage de la terre pour une durée déterminée a pu jouer en France un rôle essentiel et très positif dans l'évolution de l'agriculture de la seconde moitié du XX^e siècle :

- parce que le statut du fermage s'est inséré dans une politique agricole et foncière plus vaste et cohérente, qui s'articulait autour de la promotion d'unités de production familiales,
- parce qu'il existait en France des organisations paysannes puissantes capables de lutter pour exiger que cette politique soit appliquée, et
- parce que, globalement, les propriétaires fonciers en France n'étaient pas suffisamment puissants pour pouvoir s'opposer à une politique qui faisait partie d'un pacte social accepté non seulement par les agriculteurs, mais aussi par de vastes secteurs de la société.

9 Dans certaines zones du département du Nord Pas-de-Calais, le montant du pas-de-porte atteint 50 % du prix de la terre libre, c'est-à-dire sans locataire (Levesque, 2013).

Il a tout de même fallu établir une juridiction spécifique pour que les conflits puissent être résolus et que des paysans disposant d’une capacité financière limitée pour se défendre dans des procès ordinaires face aux propriétaires puissent avoir accès à la justice. Cela a été particulièrement important au début du processus.

La loi sur le fermage s’est appuyée sur la structuration familiale existante dans les campagnes françaises. Si elle s’est inscrite dans un contexte historique et juridique fortement marqué par les « *inégalités de genre* », elle n’a pas aggravé ces inégalités. Dans l’unité de production à deux travailleurs que la politique agricole avait décidé d’appuyer, constituée de « *l’exploitant* » et de « *son épouse* », la femme qui travaillait avec son mari sur l’exploitation est très longtemps restée informelle, ne bénéficiant d’aucun statut reconnu¹⁰. Comme dans beaucoup d’autres pays, le rôle des femmes dans l’agriculture a été historiquement très important en France. Aujourd’hui, en 2017, près d’un quart des chefs d’exploitation sont des femmes, cheffes ou co-exploitantes, et de plus en plus de femmes ont des responsabilités dans les structures syndicales et professionnelles agricoles.

Les évolutions considérables de l’agriculture française au cours des trois dernières générations et les modifications des politiques agricoles en vigueur ont beaucoup changé la donne. Observer une mesure de régulation des marchés fonciers indépendamment des autres politiques en vigueur conduit presque toujours à des erreurs d’interprétation. Il faut toujours l’évaluer par rapport au projet de société qui lui donne son sens.

Espagne, Roumanie : des évolutions qui invitent à ne pas idéaliser l’expérience française du statut du fermage et à préciser les conditions d’une politique efficace pour réduire les inégalités foncières

Le modèle français du *statut du fermage* a été copié par l’Espagne après la chute de Franco, avec des résultats diamétralement opposés à ceux qui avaient été obtenus en France. Autre réalité, autres évolutions en Roumanie : le développement du fermage dans ce pays de l’est de l’Europe a permis la constitution de grandes unités de production capitalistes à salariés, sur des milliers d’hectares.

La description de ces situations contrastées permet de souligner les risques que signifie l’exportation de modèles sans examen approfondi des dynamiques socio-économiques en cours dans un pays.



10 Si en France, les femmes ont pu adhérer à un syndicat sans l’autorisation de leur mari dès 1920, il faut rappeler qu’elles n’ont obtenu le droit de vote qu’en 1944. Les femmes n’ont pu travailler sans l’accord de leur mari qu’à partir de 1965. Ce n’est qu’en 1980 qu’un premier statut légal a été accordé aux femmes de paysans, celui de conjoint « *participant aux travaux* ». En 1999 est créé le statut de « *conjointe collaboratrice* », qui ne pouvait toutefois être obtenu qu’avec l’accord du chef d’exploitation, une restriction qui ne sera levée qu’en 2005 (Riot-Sarcey, 2018).

Les lois sur le fermage en Espagne de 1977 à aujourd’hui

Antécédents et contexte¹¹

L’Espagne agraire est très diverse, du fait de sa géographie et de son histoire. Le contrôle d’une grande partie du territoire par les Maures, puis les cinq siècles de reconquête par les chrétiens ont laissé un héritage féodal complexe et des différences régionales marquées. Deux traits caractérisent les structures agraires espagnoles du XX^e siècle, et les différencient de celles de la France et d’autres pays du sud de l’Europe.

La première est le maintien d’un *dualisme agraire* très fort, avec un grand nombre de très petites exploitations et un petit nombre de grandes exploitations contrôlant une part importante de la surface agricole utile. Aucune remise en cause significative des inégalités de l’accès à la terre n’a eu lieu au XX^e siècle : l’Espagne n’a pas connu de véritable réforme agraire. Avec la prise du pouvoir par le général Franco, la réforme agraire lancée par la Deuxième République a été abrogée en 1939 et l’organisation des paysans a été bloquée durant toute la période de la dictature.

La seconde est l’importance du *faire-valoir direct*. Il concernait, en 1962, 76 % de la superficie totale des exploitations alors que le fermage n’en représentait à la même époque que 12 % et le métayage 7 % (INE, Censos Agrarios de España, cité par Arnalte et Estruch, 2001). Le fermage et le métayage avaient pourtant au XIX^e siècle un poids considérable dans certaines régions d’Espagne¹².

La régulation du faire-valoir indirect, une priorité après le retour à la démocratie

Deux ans seulement après l’adoption de la nouvelle constitution espagnole en 1978, une première loi sur le fermage et le métayage a été promulguée. Trois autres lois seront ensuite votées, remettant en cause la sécurité accordée aux exploitants par la loi de 1980¹³.

La loi 83 du 31 décembre 1980 sur les « ARRENDAMIENTOS RÚSTICOS »

La loi englobe sous l’appellation d’arrendamiento la plupart des contrats de cession temporaire d’usage, à rente fixe ou proportionnelle. Son contenu s’inspire beaucoup du statut du fermage mis en place en France dans les années 1940. Nous reprenons ici ses dispositions principales.

Un accès à la terre garanti dans la durée pour l’exploitant

La loi fixe une durée minimale de six ans pour les locations, pouvant être prorogée plusieurs fois pendant 15 ans (la première fois pour six ans, puis par trois fois pour trois ans). À moins que le fermier ne souhaite partir, ce n’est donc qu’au bout de 21 ans que



11 Sauf indication contraire, la source principale de cette sous-partie est : Merlet, M. (2011).
 12 Toutefois, il faut utiliser avec prudence les moyennes nationales. À la fin des années 1980, dans les plateaux céréaliers du centre et du nord, en Castille-et-León, les terres en fermage pouvaient atteindre 50 % de la surface des exploitations, alors que ce chiffre descendait à moins de 5 % à la même époque dans les régions d’arboriculture fruitière méditerranéennes.
 13 Il existe par ailleurs en Espagne des lois spécifiques au niveau des Communautés autonomes qui régulent le faire-valoir indirect, que nous ne pouvons pas aborder pas ici. Certaines d’entre elles visaient très clairement à favoriser l’achat des terres par les fermiers et métayers « *historiques* ».

le propriétaire pourra reprendre la parcelle et la louer à qui il souhaite, sauf si lui-même, son épouse ou un de ses descendants âgés de plus de 16 ans s'engage à la cultiver personnellement pendant six ans et à faire de l'agriculture sa profession. Le locataire a la possibilité de mettre fin au contrat (lequel n'est pas obligatoirement écrit) à la fin de chaque année agricole, à condition de respecter un préavis de six mois.

La loi prévoit également les cas de métayage, mais les métayers se voient reconnaître moins de droits que les fermiers. Le contrat de métayage doit, lui, être obligatoirement écrit.

En cas de décès du fermier, la personne qui travaillait la ferme et que le locataire a désigné dans son testament aura en priorité le droit de continuer à bénéficier du contrat de location. Les bénéficiaires seront ensuite successivement le conjoint, l'héritier ou légataire bénéficiaire d'une sous-location, ou n'importe quel héritier, à condition d'être reconnu comme agriculteur de profession.

Toute écriture d'achat-vente de terrain rural doit mentionner si celui-ci est loué, sous peine d'être déclarée nulle et de ne pas pouvoir être inscrite au registre de la propriété.

Possibilités d'accès à la propriété

Si le propriétaire souhaite vendre sa parcelle, le locataire pourra accéder à la propriété moyennant l'exercice de son droit de faire une offre et de son droit à l'acquisition préférentielle. Il doit alors la travailler directement pendant au moins six ans.

Ce droit de préemption est limité par une disposition visant à limiter la concentration des terres : les fermiers qui sont par ailleurs propriétaires de plus de 20 ha irrigués ou de plus de 200 ha non irrigués sur le territoire espagnol ne peuvent pas l'exercer.

La loi de 1980 dispose par ailleurs que les fermiers qui entrent dans les catégories des fermages dits « historiques »¹⁴ peuvent accéder à la propriété des terres qu'ils louent à condition de les travailler eux-mêmes et de les acheter dans un délai maximum d'un an après la fin de la période de location en vigueur légalement.

Une volonté de réguler le montant du loyer

Le montant du loyer est fixé par les parties (en argent ou en nature¹⁵). Le montant est fixé par an, mais l'accord porte sur toute la durée de la location. Il est interdit de payer des loyers anticipés pour plus d'un an. Les parties peuvent convenir d'une actualisation du loyer sur la base d'un indice de prix des produits agricoles ou d'élevage établi par le ministère de l'Agriculture. Après une année de contrat, chacune des parties peut demander la révision du loyer, si celui-ci est supérieur ou inférieur à l'usage de la localité dans des exploitations analogues.

Reconnaissance des investissements et baux non cessibles

Le locataire a le droit, quand il met un terme à son contrat, de faire reconnaître à sa faveur par le propriétaire la valeur des investissements qu'il a réalisés sur la parcelle.



14 C'est-à-dire des contrats antérieurs à la loi du 15 mars 1935, ou à la loi du 1er août 1942.

15 Chaque partie peut alors demander sa conversion en argent.

La sous-location est interdite, de même que la cession du bail à autrui, sauf s'il s'agit du conjoint ou de descendants.

Dispositifs de traitement des litiges

Les instances compétentes pour traiter les litiges qui surgiraient en matière de location et de métayage en milieu rural sont les tribunaux de la juridiction civile ordinaire. Toutefois, la loi prévoit la création d'instances d'arbitrage compétentes, à la demande d'au moins une des parties, pour entendre les litiges et essayer de trouver une solution avant le recours devant le tribunal.

Des résultats limités

Au niveau national, entre 1962 et 1989, le pourcentage des surfaces en métayage a été divisé par deux, mais celui des surfaces en fermage est resté stable, passant de 12,3 % à 13 %¹⁶.

En accordant des droits très importants aux fermiers, la loi de 1980 a provoqué de la part des propriétaires une réaction de refus de céder leurs terres en faire-valoir indirect. Elle aurait ainsi ralenti le processus d'agrandissement des exploitations, qui était considéré comme prioritaire par le gouvernement espagnol : les petits propriétaires exploitants qui étaient contraints de se retirer de la production n'auraient pas fourni toutes les terres potentiellement disponibles pour l'agrandissement des structures qui restaient rentables, en particulier dans les régions céréalières (Arnalte et Estruch, 2001).

La politique sur le fermage mise en place en Espagne, bien qu'inspirée de l'expérience française, a donc eu des effets très différents. La faiblesse relative des organisations paysannes espagnoles par rapport aux organisations agricoles en France et le poids des grands propriétaires fonciers en constituent probablement des éléments explicatifs.

Remise en cause de la politique de protection des fermiers et promotion d'une agriculture compétitive

Ce renversement est opéré 15 années après la loi sur le fermage que nous venons d'évoquer, après l'entrée de l'Espagne dans l'Union européenne en 1986. Il sera effectué par le moyen de trois nouvelles lois, respectivement de 1995, 2003 et 2005.

Les implications de la loi de modernisation des exploitations agraires du 4 juillet 1995 sur le statut du fermage

L'objectif fondamental de la loi de modernisation des exploitations agraires est de « corriger les déséquilibres et les déficiences structurelles qui limitent la compétitivité des exploitations, afin que l'agriculture espagnole puisse faire face à la libéralisation croissante



16 Toutefois, cette stabilité nationale apparente peut en réalité cacher une double évolution contradictoire : 1/ la suite de la disparition progressive des petites exploitations en fermage du sud du pays (Andalousie et Estrémadure), très nombreuses dans la première partie du XX^e siècle, lorsque les grands propriétaires qui cédaient traditionnellement des parcelles en fermage ou en métayage aux paysans sans terre ont récupéré la gestion directe de leurs domaines, en mécanisant et en salariant la main-d'œuvre ; 2/ un mouvement d'augmentation des superficies en fermage dans les terres arables des plateaux du nord, lorsque les exploitations familiales de taille moyenne ont repris en fermage pour s'agrandir les terres des petites exploitations qui disparaissaient (Arnalte et Estruch, 2001).

des marchés, que les équilibres écologiques de base puissent être garantis et que s'ouvrent de nouvelles voies pour l'obtention de revenus complémentaires pour les professionnels de l'agriculture ». La loi met en avant le concept d'**exploitation prioritaire, familiale ou de caractère associatif**, défini suivant des « critères subjectifs et objectifs » qui permettent de leur accorder des « appuis publics préférentiels ».

Elle part du constat que la « *trop petite dimension de nombreuses exploitations* » est un problème pour leur viabilité future et propose des mesures pour « *dynamiser les marchés fonciers* » afin de « *rendre plus facile l'accès à la propriété et à la location* ». En ce qui concerne le marché de la location, il s'agit de le rendre beaucoup moins rigide, en modifiant les lois jusqu'alors en vigueur, afin d'augmenter de façon substantielle l'offre de terres.

La loi établit que les locations qui étaient régulées par la loi de 1980 auront désormais une durée minimale de seulement cinq ans. Le propriétaire pourra récupérer le terrain à la fin du terme, sans aucune restriction, si ce n'est celle de le notifier au locataire avec au moins un an d'anticipation. Si le propriétaire ne reprend pas les terres, le contrat est tacitement prolongé pour trois années, et ainsi successivement. Le propriétaire peut exercer son droit de reprise au terme de chaque prolongation, à la seule condition de notifier le locataire à temps.

La loi de modernisation met aussi en place une série d'autres mesures, en particulier fiscales, visant à promouvoir des unités de production agricoles compétitives. Elle est votée sous le gouvernement du PSOE, le parti socialiste espagnol.

Lorsque la droite arrive au pouvoir avec l'administration Aznar, une nouvelle loi sur le fermage est votée en 2003, pour assouplir encore plus les contrats de fermage, en réduisant désormais la durée minimale de location à trois ans et en autorisant la sous-location, sous réserve de l'accord du propriétaire. Le retour au pouvoir du PSOE en 2004 entraînera le vote d'une nouvelle loi un an plus tard, qui revient à une durée minimale de location de cinq ans, mais ne remet pas en question le modèle d'agriculture promu par les législations antérieures.

Les exploitations les plus grandes s'agrandissent davantage en accédant à de nouvelles surfaces en fermage

De 1962 à 1989, en un peu moins de trente ans, le nombre d'exploitations agricoles en Espagne a diminué de 22 %, et la surface agricole utile par exploitation a augmenté de 11 %. Entre 1989 et 1999, les surfaces en fermage ont fortement augmenté (+44 %) alors que celles en métayage ont beaucoup diminué (-33 %). À la fin de la décennie 1990, les surfaces en propriété occupent 67 % de la surface agricole utile, alors que le fermage et le métayage n'en représentent respectivement que 27 % et 3 %.

La dynamique d'évolution des surfaces en fermage n'a pas été la même selon la taille des exploitations. L'importance du fermage a diminué très vite entre 1962 et 1982 pour les très petites unités (de moins d'un hectare) et plus lentement pour les unités de 1 à 30 ha de superficie totale. Au contraire, l'importance du fermage a fortement augmenté pour les exploitations de taille moyenne, de 30 à 300 ha, et augmenté également, mais dans une moindre mesure, pour les exploitations les plus grandes. C'est dans les régions de production mécanisée de céréales que la flexibilisation du statut du fermage a eu l'impact le plus important.

Notons que ces évolutions n'ont pas été uniquement liées au changement législatif. Elles doivent aussi beaucoup à l'application de la PAC européenne, depuis que l'Espagne est devenue membre de l'Union en 1986.

On observe que c'est essentiellement par le biais de la location que s'opèrent les agrandissements des unités de production. La forte demande fait monter les prix des locations. Si les conditions de fermage offertes au producteur sont moins favorables, plus onéreuses et moins sécurisées, cet inconvénient est largement compensé par la possibilité de s'agrandir rapidement, une condition pour le maintien des unités de production dans un espace économique de plus en plus concurrentiel. La concentration des exploitations s'opère sur la base de propriétés très fragmentées de plus en plus nombreuses, ce qui peut freiner le développement technique et remet à l'ordre du jour la question du remembrement (réorganisation du parcellaire, afin de le rendre compatible avec la grande culture mécanisée). Ce sont les plus jeunes qui opèrent cette « *fuite en avant* », avec des équipements de plus en plus lourds et un agrandissement rapide par le recours au fermage, sur les terres « *libérées* » par les agriculteurs sortants.

L'intégration tardive de l'Espagne à la Communauté européenne a conduit à la mise en place de mesures d'ajustement accéléré des structures agraires, sans qu'une période suffisamment longue d'uniformisation et de mise à niveau par rapport aux pays déjà intégrés à la Communauté ait pu être accordée. Les politiques des structures ont été fortement inspirées par celles d'autres pays européens, en particulier celles de la France, mais elles ont eu des effets différents (et parfois opposés en ce qui concerne la régulation du fermage).

Les explications sont à chercher dans la polarisation très prononcée des structures agraires espagnoles, dans la marche forcée à l'ajustement et aussi sans doute dans la faiblesse relative des organisations et mouvements paysans espagnols par rapport à ceux d'autres pays européens fondateurs de l'Europe des six, comme la France ou l'Italie.

La volonté d'arriver très rapidement à des structures de production susceptibles d'être compétitives au niveau du marché européen a amené les gouvernements espagnols successifs à ne prendre en compte qu'une partie très minoritaire des producteurs en tant qu'exploitations potentiellement viables. En définissant les critères de priorisation pour la distribution des aides (à l'investissement, pour l'installation des jeunes, ou fiscales), les politiques agricoles ont laissé de côté une immense majorité de petites et très petites exploitations, et d'exploitations à temps partiel. L'Espagne a ainsi mis en place une politique d'exclusion à grande échelle.

Ainsi, d'après les données et analyses du ministère de l'Agriculture de l'Espagne, sur un total de 1 656 600 exploitations recensées en 1999, les exploitations réellement inscrites dans un registre spécifique, le *Catálogo General de Explotaciones Prioritarias*, ou susceptibles de l'être compte tenu des critères qui avaient été établis, ne représentaient pas même 8 % du total des exploitations recensées. Cela revenait à admettre que plus de 90 % des exploitations étaient dans leur majorité condamnées à disparaître¹⁷ !

L'accélération volontaire de l'ajustement structurel a eu un effet terriblement déstructurant sur les campagnes espagnoles. Cela a été tout particulièrement le cas dans certaines Communautés autonomes qui ne comptaient que très peu d'exploitations remplissant les critères exigés pour être considérées comme prioritaires et qui ne bénéficiaient pas par ailleurs d'autres types d'aides agricoles.

La diversité des situations régionales a probablement été un facteur défavorable à la mise en place d'un projet paysan national, ce qui avait été possible en France après la Seconde Guerre mondiale.

La situation du fermage dans les régions de grande culture en Roumanie¹⁸

Plus de 40 années de collectivisation imposée par le régime communiste après la Seconde Guerre mondiale ont profondément transformé l'agriculture roumaine, et mis fin aux efforts d'une paysannerie en quête de son propre modèle de développement.

Les processus de décollectivisation qui ont eu lieu après la chute du régime de Ceausescu en 1989 vont recréer un très grand nombre de petits propriétaires fonciers. Parmi eux, dans les régions de grande culture du sud, et dans une moindre mesure dans d'autres régions, beaucoup n'ont ni l'expérience, ni les outils ou les ressources financières pour devenir producteurs. Ils restent toutefois très attachés aux terres qu'ils ont pu récupérer. Par ailleurs, l'extrême fractionnement des terres rend leur vente difficile. Ils vont ainsi conserver leurs terres comme assurance pour l'avenir, garder l'usage d'un lopin traditionnellement travaillé comme un jardin pour la consommation familiale et louer les terres agricoles à des entrepreneurs, nationaux ou étrangers, qui disposent de moyens pour les exploiter.

17 La loi de modernisation des exploitations agricoles de 1995 était basée sur le principe que certaines exploitations, définies par toute une série de critères, seraient prioritaires pour bénéficier des aides à l'investissement, et auraient accès de façon exclusive aux aides à l'installation des jeunes et aux aides fiscales. Parmi les critères utilisés par la loi pour qu'une exploitation soit considérée prioritaire, on trouvait les trois suivants, qui devaient être remplis de façon simultanée : 1/ nombre total de travailleurs sur l'exploitation supérieur ou égal à une unité de travail agricole, 2/ chef d'exploitation travaillant à au moins 50 % de son temps sur l'exploitation, et 3/ revenu unitaire du travail sur l'exploitation compris entre 35 % et 120 % du revenu de référence, variable selon les régions. Nous ne disposons pas d'informations détaillées sur les implications de cette caractérisation, mais, selon les auteurs du Livre blanc de l'agriculture et du développement rural, ces critères de priorisation ont bien été appliqués. L'étude qu'ils utilisent portait sur les exploitations qui s'étaient inscrites entre 1995 et 2001. D'autres exploitations potentiellement bénéficiaires n'étaient pas encore inscrites à cette date. Les exploitations prioritaires inscrites représentaient alors seulement 5 % du total des exploitations, mais 16 % de la surface agricole utile nationale, 21 % des unités gros bovins et 12 % des unités de travail agricole) (Chapitre Las estructuras agrarias du Libro Blanco de la Agricultura y del Desarrollo Rural. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Espagne. 2003. Cité dans Merlet M., 2011).

18 Cette partie est essentiellement basée sur Batagoiu (2016).

Dans certains cas, des sociétés agricoles se constituent, pouvant réunir des propriétaires et des associés non propriétaires, qui vont prendre en location de la terre auprès des bénéficiaires de la réforme foncière (Amblard et Colin, 2006).

Malgré la très forte redistribution de la propriété du sol, l'agriculture roumaine reste extrêmement polarisée. La plupart des grandes exploitations sont constituées sur la base de la location de milliers de parcelles à de très petits propriétaires fonciers. Les trois plus grandes dépassent chacune les 50 000 ha, et il ne s'agit pas de pâturages extensifs, mais de terres agricoles d'excellente qualité. Dans cette situation qualifiée de *tenure inversée*, ce sont les preneurs qui sont puissants et les propriétaires qui sont en situation de faiblesse (Amblard et Colin, 2009). Cela permet aux entrepreneurs fermiers de louer à des prix très bas les terres qu'ils exploitent.

En 2013, en Roumanie, le fermage est ouvert à des personnes physiques et à des entreprises étrangères, il n'y a pas de réglementation en matière du prix du fermage, il n'existe pas de période minimale imposée pour les contrats. En cas de vente, le preneur a un droit de préemption¹⁹. La sous-location est interdite. Le preneur est obligé d'assurer ses récoltes et il peut, si tout ou partie de la récolte a été détruite avant la moisson, demander une réduction proportionnelle du bail. Le paiement en produits reste préféré par les villageois qui ont une basse-cour et un petit élevage. Les propriétaires qui habitent en ville préfèrent recevoir le loyer en espèces (Batagoiu, 2013).

En Roumanie comme en Ukraine, où l'on retrouve une situation encore plus caricaturale sur les terres noires qui sont parmi les meilleures au monde, la richesse créée par hectare par les très grandes exploitations est inférieure à celle créée par les très petits producteurs sur leurs lopins (Jaubertie et al., 2010).

La location des terres reste un sujet de débat très important en Roumanie car elle contribue au maintien de la polarité de l'agriculture roumaine. Tant que les petits propriétaires seront contraints de louer leurs terres du fait des conditions socio-économiques et que l'agriculture sera perçue comme une activité dévalorisante par les jeunes qui cherchent plutôt du travail en ville, ce seront les grands exploitants, propriétaires ou pas, qui en profiteront pour agrandir leurs surfaces. Les aides de l'Union européenne versées au travers de la PAC contribuent de façon importante à ce phénomène, puisqu'elles sont proportionnelles au nombre d'hectares des exploitations.

L'examen rapide de la situation du fermage en Roumanie permet de porter un regard différent sur les politiques qui favorisent le faire-valoir indirect. Les régulations des marchés locatifs ne sont pas totalement inexistantes, mais elles restent très limitées.

19 Ce droit de préemption a été réintroduit dans la législation roumaine après avoir été supprimé pendant sept ans.



3 EXEMPLES DE RÉGULATION DES MARCHÉS D'ACHAT-VENTE DE TERRES AGRICOLES EN EUROPE

L'expérience française de 1960 à aujourd'hui : les Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) – intérêt, conditions du succès et limites²⁰

Nous avons évoqué, en abordant la genèse du *statut du fermage*, la situation de la France au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Un ensemble de politiques agricoles, y compris foncières – appelées aussi « *politiques des structures* » et constituant un élément essentiel – a été mis en place dans les années 1960 pour moderniser l'agriculture française, en s'ajoutant à la régulation des fermages dont nous avons déjà parlé. La régulation des marchés d'achat et de vente des terres agricoles que nous abordons maintenant en a été un des piliers, mais il ne s'agissait pas d'une politique isolée. En parallèle, ont été mises en place par l'État et les organisations professionnelles et syndicales des mesures telles que le contrôle des structures, l'indemnité viagère de départ pour les agriculteurs âgés, le remembrement, des politiques d'aide à l'installation, des politiques de crédit, etc.

Les finalités du dispositif

La France de l'après-guerre connaît le plein emploi : les personnes qui abandonnent l'agriculture peuvent trouver du travail dans d'autres secteurs. Le prix de la terre est en forte hausse, en lien avec la progression des revenus agricoles qui résulte de la politique des prix garantis. L'État et le syndicat des jeunes agriculteurs partagent l'objectif commun de préparer l'agriculture française à rentrer dans le marché commun de l'Europe, alors composé de six pays.

Le choix de société qui est alors fait consiste à chercher à moderniser les unités familiales de production agricole plutôt que de s'appuyer sur de grandes exploitations à salariés. Un consensus est construit autour d'un modèle de développement fondé sur une exploitation familiale de taille moyenne à deux actifs, le producteur (appelé désormais « *l'exploitant* ») et son conjoint. La loi d'orientation agricole de 1960 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* ».



20 Cette partie s'appuie principalement sur AGTER (2013). Merlet, M. (2015) et Merlet, M. (2016).

Ce choix est fondé sur la conviction des décideurs et de la fraction la plus dynamique du syndicalisme agricole que les producteurs à petite échelle, lorsqu'ils disposent de terres et de moyens financiers et techniques, sont les mieux à même de servir l'intérêt général. Le redressement puis le développement impressionnant de l'agriculture française en deux décennies confirmeront le bien-fondé de cette analyse.

Les Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) sont créées par la loi d'orientation agricole d'août 1960 pour pouvoir acheter des terres agricoles et des sièges d'exploitation afin de 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.

Dans les années 1960, 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, et de non-agriculteurs, qui disposent de ressources abondantes et achètent des terres. C'est dans un contexte de forte mobilisation sociale qu'est votée la loi complémentaire d'orientation de 1962, suite à un accord entre le Cercle des Jeunes Agriculteurs et l'État pour impulser une modernisation rapide de l'agriculture française. La pression sociale permet la mise en place d'une législation contre les cumuls et les SAFER obtiennent l'attribution d'un droit de préemption qui ne leur avait pas été accordé par la première loi d'orientation agricole. Cela va leur permettre de réorienter une partie des biens fonciers mis librement sur le marché vers les bénéficiaires prioritaires de la politique des structures.

Description détaillée des mécanismes

Nature juridique

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

Les SAFER couvrent l'ensemble du territoire français. Chacune est en charge d'un territoire, où elles ont le droit d'intervenir sur les marchés d'achat/vente des terres rurales. Leur mission initiale, comme nous l'avons vu, est 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.

Modes opératoires

La SAFER peut intervenir sur les marchés sans faire usage de son droit de préemption, comme tout autre acheteur. La plus grande partie de ses acquisitions se font de cette façon, sur la base d'un accord avec le vendeur.

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 deux commissaires représentant l'État (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 deux commissaires du gouvernement.

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 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.

Financement des opérations des SAFER

Les SAFER achètent et revendent la terre globalement au prix du marché. Une partie de leur financement provient de subventions de l'État. Lorsque la tendance des prix du foncier est à la hausse, elles peuvent financer en partie leurs activités grâce aux plus-values qu'elles réalisent. Au contraire, lorsque les prix sont stables ou a fortiori lorsqu'ils baissent, elles auront de réelles difficultés de fonctionnement si les financements publics n'augmentent pas²¹.

Impact et limites

En France, en 60 ans, le nombre d'actifs agricoles a été divisé par cinq et la taille des exploitations agricoles multipliée par trois. 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. Le système de régulation des 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.



21 En France, la tendance de l'évolution des prix des terres agricoles en monnaie constante a été à la hausse de 1950 à 1980, puis fortement à la baisse jusqu'en 1997, puis de nouveau à la hausse jusqu'à présent.

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 françaises et à leur relation avec le pouvoir de l'État. 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. De fait, 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.

Évolutions du dispositif

Les SAFER ont aujourd'hui une mission de service public qui va bien au-delà de leur raison d'être initiale. Elles contribuent à l'aménagement du territoire en constituant des réserves foncières pour des infrastructures (autoroutes, voies ferrées). Elles se transforment progressivement, depuis 1990, en un instrument d'aménagement local qui permet aux communes de gérer les aménagements publics nécessitant l'expropriation et le déplacement de certaines exploitations. Elles peuvent aussi orienter vers des usages non agricoles des terres, bâtiments ou exploitations, en vue de favoriser le développement ou de contribuer à la protection de l'environnement. Les finalités de l'intervention sur les marchés fonciers agricoles ont donc changé.

Par ailleurs, avec le développement des formes d'agriculture sociétaire, une proportion de plus en plus importante des agrandissements des exploitations ne passe plus par l'achat de terres, mais par l'achat de parts sociales, qui échappent totalement au « contrôle des structures » en vigueur. Les SAFER sont depuis 2015 informées de ces transactions, mais ne peuvent exercer leur droit de préemption que si 100 % des parts sociales sont vendues, ce qui les prive de toute possibilité d'action.

Le dispositif qui avait plutôt bien fonctionné pendant plusieurs décennies demande aujourd'hui à être modifié et ce, d'autant plus que le contexte économique, social et environnemental a profondément évolué par rapport aux années d'après-guerre. De nouvelles finalités sont à définir, autour d'un nouveau projet de société.

Allemagne. Une régulation beaucoup plus ancienne qu'en France

D'autres mécanismes de régulation des marchés d'achat-vente de terres agricoles ont été mis en place en Europe dans de nombreux pays, parfois longtemps avant l'expérience française. Nous examinerons ici le cas de l'Allemagne²².

Il existe en Allemagne depuis 1919 une législation permettant une régulation de cette nature. Dans ce pays, la loi foncière de 1961 (*loi sur les mesures visant à améliorer les structures agricoles et à sauvegarder les exploitations agricoles et forestières*) établit un droit de préemption qui peut être exercé par des associations spécifiques, des sociétés d'aménagement rural à but non lucratif, les Landgesellschaften. Jusqu'en 2007, le gouvernement fédéral était seul compétent en matière de transactions immobilières, d'établissements ruraux, de baux ruraux et d'aménagement foncier. Depuis 2007, les gouvernements régionaux, les Länder, peuvent, s'ils le souhaitent, légiférer dans ce domaine. En 2015, seul le Land de Bade-Wurtemberg avait promulgué une loi sur l'amélioration des structures agricoles, et les lois fédérales sont restées en vigueur dans tous les autres Länder (AEIAR, 2015, p. 16).

En Allemagne, au-delà d'une certaine surface (de 0,25 ha à 2 ha, selon les Länder), les ventes de terrains agricoles doivent être autorisées par une autorité compétente régionale. Celle-ci peut refuser de donner son autorisation si :

- « la vente entraîne une mauvaise répartition des terrains (selon la jurisprudence, lorsque l'acquéreur n'est pas agriculteur),
- la vente entraîne une détérioration de la structure agraire du fait d'une réduction ou d'une division des terrains,
- le prix de vente est disproportionné par rapport au marché (selon la jurisprudence, c'est le cas lorsque le prix de vente dépasse le prix local habituel de 50 % (seuil fédéral) ou de 20 % dans le Bade-Wurtemberg. » (AEIAR, 2015, p. 16)

Lorsque la vente est autorisée, ou lorsqu'elle est refusée pour un prix « *manifestement excessif* », aucun droit de préemption ne peut être exercé. Dans les autres cas (principalement lorsque le refus de la vente est dû à un projet de cession des terres à un acquéreur qui n'est pas agriculteur), les *Landgesellschaften* peuvent exercer leur droit de préemption. La société d'aménagement rural concernée doit pouvoir prouver qu'elle dispose des moyens nécessaires pour acheter, qu'il existe au moins une exploitation agricole qui a besoin de ce terrain, ou que cette acquisition s'inscrit dans le cadre d'une mesure spécifique d'amélioration des structures agraires. Elle se substitue alors à l'acquéreur initialement prévu aux conditions antérieures, devient propriétaire, et doit ensuite revendre le terrain à une exploitation qui remplit les conditions définies par la politique régionale. En Bade-Wurtemberg, la société



22 Le document (AEIAR, 2015) utilisé comme source principale pour cette partie mentionne la Belgique, l'Italie, mais aussi la Pologne, la Hongrie et la Lituanie. Cette liste n'est pas exhaustive.

d'aménagement rural peut également exercer son droit de préemption au bénéfice de sa banque foncière, sans avoir un second acquéreur immédiatement. Le terrain devra alors être utilisé pour améliorer les structures agricoles sur une période de 10 ans (AEIAR, 2015, p. 16).

4

RÉGULATION DES VENTES DE PARTS SOCIALES/D' ACTIONS IMPLIQUANT DES TRANSFERTS DE DROITS D'USAGE DES TERRES AGRICOLES : UN RETOUR AUX MÉCANISMES DU CONTRÔLE DES STRUCTURES

Nous évoquons en introduction de ce document l'existence de trois types principaux de marchés fonciers : les *marchés de droits limités dans le temps* (location et métayage, principalement), les *marchés d'achat et de vente de propriétés*, valables sans limite de durée, et les *marchés de parts sociales et d'actions*²³. Nous avons décrit des expériences concernant les deux premiers, et seulement évoqué rapidement le développement rapide en France d'une agriculture dite *sociétaire*, qui échappe aujourd'hui totalement au *contrôle des structures*. C'est ce troisième type de marché foncier que nous allons évoquer ici.

Nous ne pourrons pas procéder de la même façon que pour les deux premiers types de marchés fonciers, car il n'existe pas en Europe, à notre connaissance, d'expérience de mécanismes de régulation de ce type. Nous nous limiterons donc à poser les termes du problème, et à ébaucher des pistes pour le résoudre.

Limites des mécanismes fondés sur un droit de préemption d'un organisme de régulation

En France, les exploitations agricoles sont encore aujourd'hui majoritairement familiales/paysannes : 75 % d'entre elles sont soit des exploitations individuelles, soit des GAEC, groupements agricoles d'exploitation en commun, des petites coopératives de production qui regroupent plusieurs personnes, souvent d'une même famille, et qui conservent le plus souvent une rationalité similaire aux exploitations familiales individuelles, leurs membres étant à la fois les propriétaires des moyens de production et les principaux travailleurs.



23 Si cette typologie couvre bien la réalité d'aujourd'hui en Europe et dans les pays développés, il peut exister d'autres combinaisons de droits pouvant faire l'objet de marchés, en particulier dans les sociétés africaines, asiatiques, ou amérindiennes. Pour une approche moins euroéo-centrée, on pourra consulter l'ouvrage collectif du Comité technique Foncier et Développement (CTFD, 2020).

Toutefois, on voit de plus en plus se développer des formes d'agriculture sociétaire dont la rationalité n'est plus tout à fait la même. Si les EARL, exploitations agricoles à responsabilité limitée, semblent rester assez proches dans leur fonctionnement de l'agriculture familiale²⁴, ce n'est pas le cas des « *sociétés civiles d'exploitation agricole, sociétés anonymes, sociétés commerciales dont le capital peut être détenu par des associés exploitants ou non exploitants. En 2013, le ministère en comptait 32 000 sur une surface de 3,1 millions d'hectares (soit plus de 11 % de la surface agricole). SCEA et sociétés commerciales ont progressé de 36 % en nombre et de 30 % en surface entre 2000 et 2013. Ces structures où la main-d'œuvre salariée, au statut de plus en plus précaire, dépasse la main-d'œuvre familiale s'éloignent du modèle familial de référence.* » (Levesque, 2019)

Les restructurations des unités de production passent de moins en moins par des achats de terres et de plus en plus par d'autres mécanismes marchands sur les droits à produire, sur les locations (pas-de-porte, contrats de livraison de lait, actions des sociétés foncières, etc.).

De plus en plus, des entreprises de travaux agricoles se substituent aux producteurs avec lesquelles elles travaillent. Ceux-ci se limitent à mettre à leur disposition les terres de leurs exploitations, permettant ainsi à ces entreprises de travailler parfois des milliers d'hectares sans être déclarées comme exploitant agricole.

Les statistiques disponibles sous-estiment beaucoup aujourd'hui la réalité de la concentration du foncier en France.

Fin 2014, la prise de contrôle par une société chinoise de plus de 1 700 hectares agricoles dans le Berry a été largement relayée par la presse. Cette opération mettait en évidence que les mécanismes de contrôle des structures ne fonctionnaient plus en France. Il avait suffi aux « *investisseurs* » d'acquérir seulement 98 % des actions d'une société civile d'exploitation agricole (SCEA) pour que la SAFER ne puisse pas faire appel à son droit de préemption. La loi, depuis quelques années, lui permettait bien d'exercer son droit de préemption sur des achats de parts sociales ou d'actions, mais seulement si 100 % de celles-ci étaient vendues !

Une modification de cette réglementation fut proposée en février 2017, dans le cadre d'une « *loi relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle* », qui rendait possible l'application du droit de préemption des SAFER sur l'achat d'une partie des parts sociales d'une société agricole. Mais le Conseil constitutionnel, qui avait été saisi par un groupe de députés, a jugé un mois plus tard qu'il y avait là « *une atteinte disproportionnée au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre* » et que l'article 3 de la nouvelle loi était « *déclaré contraire à la Constitution* ».

De toute façon, il aurait été pratiquement impossible pour les SAFER d'exercer ce type d'achat d'actions chaque fois que des ventes avaient lieu, ce qui aurait exigé de maintenir ensuite une présence active dans chacune des instances de gestion de ces sociétés.

Il faut donc chercher et trouver d'autres modalités d'action pour rendre de nouveau opérationnel un « *contrôle des structures* » aujourd'hui.



24 Le statut d'EARL a été créé en 1985. Il permet la séparation du patrimoine professionnel du patrimoine privé. Les associés, au maximum de 10, sont tous des personnes physiques. La moitié du capital social doit être détenu par des associés participant aux travaux agricoles (Levesque, 2019).

Ouverture sur d'autres dispositifs possibles, en s'inspirant des expériences passées du contrôle des structures

Les caractéristiques du contrôle des structures mis en place en France à partir des années 1960

Les mesures visant à éviter les cumuls de terres qui avaient été mises en place dans les années 1960 s'appuyaient sur 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'écartait de l'agriculture familiale.

Elles ont ensuite évolué progressivement avec les lois de 1980 et de 1995 pour devenir un « *contrôle des structures* ».

À partir de 1995 sont établies des *Commissions départementales d'orientation de l'agriculture (CDOA)* qui sont chargées à la fois de contrôler les transferts des droits à produire et les transferts de droits à prime, avec ou sans foncier, devenus, avec la PAC, tout aussi importants que le contrôle des superficies exploitées (Boinon, 2011, cité par Merlet M., 2016).

Le principe de l'octroi d'une « *autorisation d'exploiter* » par une commission départementale composée de représentants de l'État, des producteurs et des institutions d'encadrement de l'activité agricole visait à atteindre une taille optimale des unités de production pour la société dans son ensemble dans chaque région, en contrôlant à la fois les achats et ventes de terres, mais aussi l'augmentation des surfaces par des baux de fermage.

De nouvelles commissions pour contrôler localement le creusement des inégalités foncières ?

C'est probablement sur un modèle de ce type que l'on pourrait aujourd'hui encadrer et limiter en France la concentration du foncier par le biais des marchés de parts sociales. De nouvelles commissions départementales pourraient être chargées de *contrôler toutes les formes de transferts de droits d'usage des terres agricoles*, que ce soit par des achats-ventes, des locations, ou des achats de parts sociales ou d'actions. Y siègeraient des représentants de l'État, des représentants des producteurs et de leurs instances d'encadrement, mais aussi des habitants du territoire qui ne sont pas agriculteurs ou éleveurs.

Les critères utilisés pour octroyer l'autorisation d'exploiter devraient être définis de façon à s'assurer que l'utilisateur travaille en conformité avec l'intérêt général, en produisant le plus possible de richesse nette par hectare, en préservant la biodiversité et en contribuant le moins possible au changement climatique. Il s'agirait d'une remise à jour du pacte social des années 1960 tenant compte des changements sociétaux, économiques et techniques. Ce nouveau pacte social prendrait en compte le fait que de nombreux jeunes non issus de familles d'agriculteurs souhaitent s'installer comme

exploitants, ainsi que la nécessité de produire de la valeur ajoutée nette par unité de surface et de créer des emplois, de contribuer à la fourniture d'aliments sains pour les habitants du territoire et de ne pas détruire les richesses naturelles qu'il abrite.

Le dispositif étant très semblable à celui qui a fonctionné en France pendant de nombreuses années, il ne devrait pas être considéré comme anticonstitutionnel.

5 CONCLUSIONS

Avec la généralisation des discours néolibéraux, on oublie que la terre n'est pas un bien marchand comme un autre, ce que toutes les écoles d'économie reconnaissaient auparavant. Il y a toujours une part de « *commun* » dans la terre. La « *rente foncière* » en est l'expression économique, que le propriétaire est en mesure de s'approprier, sans que cela soit vraiment profitable à la société dans son ensemble. Cette position était partagée par les économistes classiques (Smith, Ricardo, en particulier), par les marxistes, mais aussi par des économistes comme John Stuart Mill (économiste britannique libéral du XIXe siècle), Henry George (économiste américain de la fin du XIXe) et plus tard Léon Walras, considéré comme un des initiateurs de l'économie « *néolibérale* » et pourtant partisan de la nationalisation des terres. Ce qu'écrivait Walras résonne d'une façon extrêmement moderne aujourd'hui :

Les terres n'appartiennent pas à tous les hommes d'une génération ; elles appartiennent à l'humanité, c'est-à-dire à toutes les générations d'hommes. Si la société était un fait conventionnel et libre, les individus contractant pour l'établir pourraient décider un partage égal des terres entre eux ; mais, si elle est un fait naturel et nécessaire, toute aliénation des terres est contraire au droit naturel parce qu'elle lèse les générations futures. En termes juridiques, l'humanité est propriétaire, et la génération présente est usufruitière des terres.
(Walras, 1896, p. 218-219, cité par Mertz, 2009)

C'est ce type de réflexion sur l'appropriation non désirable de la « *rente foncière* » par les propriétaires qui a été à la base d'un certain nombre de régulations des marchés de location, et en particulier de la loi sur le fermage dans les années 1940 en France, qui privilégiait clairement le producteur par rapport au propriétaire. La promotion de la transformation des fermiers en propriétaires a relevé d'une démarche différente, mais qui visait également à faire en sorte que la « *rente foncière* » ne soit plus accaparée indûment par un propriétaire « *rentier* », mais revienne au producteur lui-même. C'est aussi ce qui a motivé la politique fiscale anglaise du début du XXe siècle.

Privilégier les fermiers, les propriétaires terriens, ou les actionnaires des agroholdings ?

Donner la priorité au fermage avait beaucoup d'avantages dans des situations où la propriété était de plus en plus fractionnée par les pratiques d'héritage égalitaire. Il permettait, nous l'avons vu dans le cas de la France, de garantir la continuité des exploitations. Le droit de cultiver était conservé même si la propriété était divisée par héritage. De plus il pouvait, lui, se transmettre à un seul descendant. Une telle approche était compatible avec le projet de maintien d'une agriculture familiale à deux actifs, qui ne développait pas le recours au travail salarié tout en permettant

sa « *modernisation* ». Dans une situation de plein emploi, l'élimination d'une grande partie des petits producteurs, à l'occasion principalement des changements de génération, pouvait être considérée comme compatible avec l'intérêt général²⁵.

Mais le faire-valoir indirect, la location des terres, facilite aussi les agrandissements des exploitations.

- En **France**, jusque dans les années 1980-1990, l'ensemble des politiques visant à réguler la taille des exploitations, le « *contrôle des structures* », va permettre d'éviter une remise en cause du projet social initial basé sur l'agriculture familiale. *Cela n'est plus le cas aujourd'hui, avec le développement de l'agriculture sociétaire et du fait de l'impact de la PAC.*
- En **Espagne**, où un tel ensemble cohérent de politiques foncières agricoles n'avait pas été mis en place, cela n'a pas été le cas, comme nous avons pu le voir.
- En **Angleterre**, où les grandes exploitations étaient historiquement dominantes depuis très longtemps, la protection des fermiers a aussi favorisé les agrandissements.

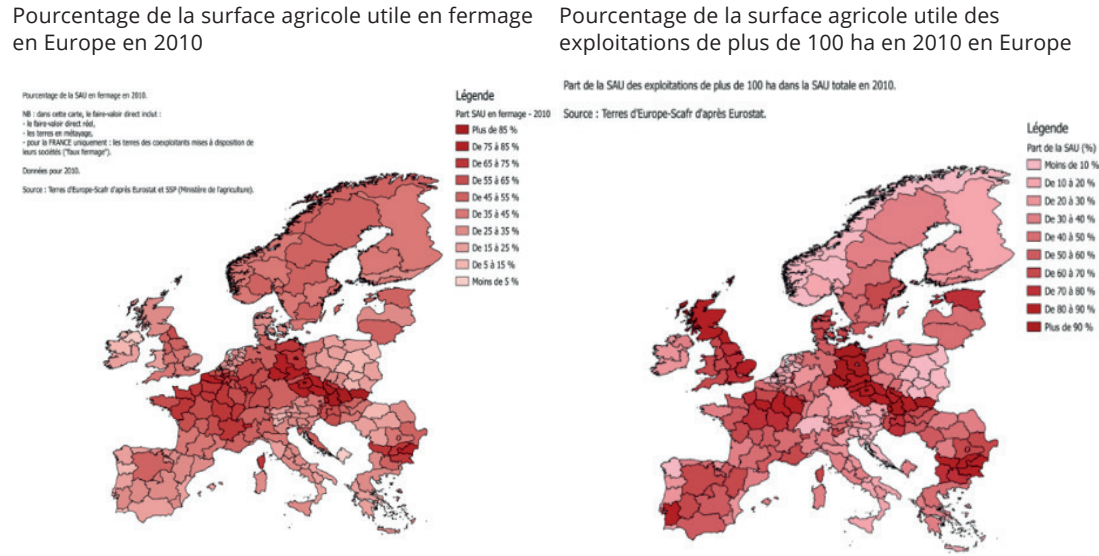
Les nouveaux scénarios qui se développent en Europe de l'Est après la chute du bloc soviétique nous montrent qu'aujourd'hui, la grande exploitation agricole est le plus souvent basée sur la location de centaines ou de milliers de très petites parcelles aux petits propriétaires qui ont été créés par les politiques de décollectivisation, et non pas sur des achats de terre. Si la Roumanie (ou l'Ukraine) adoptait aujourd'hui une loi sur le fermage inspirée de celle de la France des années 1940, les effets seraient diamétralement opposés à ceux qui ont été atteints sur le territoire français avec le *statut de fermage*.

Comment limiter le développement des inégalités d'accès à la terre ? La réponse ne sera pas la même dans tous les contextes. Contrôler le développement de la concentration de la propriété foncière, renforcer et sécuriser les droits des locataires par rapport aux propriétaires, sont des mesures qui ont donné de bons résultats en France et en Allemagne dans la deuxième partie du XXe siècle. Mais des effets inverses ont été obtenus en Espagne, en Roumanie ou en Ukraine et ces mesures ne fonctionnent plus aujourd'hui en France avec le développement de l'agriculture sociétaire.

25 Force est de constater aujourd'hui, sur la base des dommages écologiques croissants et des évolutions du marché du travail et de la société, que ce n'était pas vrai pour les générations futures !

Les cartes suivantes illustrent avec beaucoup de clarté le lien qui existe aujourd'hui dans l'Union européenne entre les systèmes de location et la grande exploitation.

Figure 2. Comparaison entre les espaces agricoles en fermage et les exploitations de plus de 100 ha. (Sources : Terres d'Europe SCAFR, d'après Eurostat). In AIEAR (2015). Évolution des structures agricoles en Europe



Créer de nouvelles institutions de gouvernance, de nouvelles « COMMUNAUTÉS » pour gérer la part de commun que recèle la terre

Les expériences que nous avons décrites se sont le plus souvent accompagnées de la création de nouvelles institutions de gouvernance, de nouveaux acteurs collectifs pour être efficaces : les SAFER en France, les *Landgesellschaften* en Allemagne, pour le contrôle des achats et ventes de terres, des commissions pluriacteurs pour le contrôle des structures en France, des tribunaux spéciaux pour résoudre les différends entre propriétaires fonciers et locataires, etc.

L'exercice par une institution d'un *droit de préemption* sur les ventes de terres agricoles qui ont lieu sur le *territoire d'intervention* revient à reconnaître un droit collectif aux habitants de ce territoire de décider du développement qu'ils souhaitent privilégier. La forme juridique utilisée va varier selon les lieux et les époques, mais ce qui est fondamental, c'est qu'elle sera dotée d'une mission d'utilité publique. Dès lors, le « *droit d'aliéner* » n'est plus uniquement détenu par le propriétaire : il est de fait partagé avec l'ensemble des parties prenantes de cette nouvelle institution. Le marché n'est pas supprimé, son existence n'est pas niée, mais il est réinséré dans la société et contrôlé par des institutions ad hoc intégrant des représentants des habitants d'un territoire. Bien évidemment, un fonctionnement démocratique et inclusif de l'institution de gouvernance est absolument nécessaire. Cela ne se décrète pas, et cela ne peut être miraculeusement acquis d'emblée.

Les expériences que nous avons décrites mobilisent souvent à la fois différents outils de régulation, différentes politiques. Ainsi, les SAFER n'auraient pas pu opérer hors du cadre de la « *politique des structures* » qui fixait des limites minimales et maximales de la superficie souhaitée des exploitations agricoles dans leurs régions d'intervention. Elles n'auraient pas pu fonctionner comme acteur collectif de régulation si elles n'avaient pas eu accès à un crédit foncier pour acheter des terrains et si les futurs acheteurs de ces terrains n'y avaient pas également accès. Cela illustre l'interdépendance des marchés de la terre et d'une partie des marchés financiers. Leur action aurait été extrêmement difficile si un outil très simple destiné à rendre plus transparents les marchés fonciers n'avait pas été mis en place : l'obligation faite aux notaires de l'informer de toutes les intentions de vente de terrains agricoles et du montant des transactions. Forte de cette connaissance historique des marchés, la SAFER peut intervenir sur les prix des terrains, en proposant d'acheter à un prix conforme aux registres existants. Le vendeur n'est pas obligé d'accepter, mais il ne peut pas vendre le terrain à l'acheteur initial.

Les procédures de cession de terres par la SAFER aux exploitants considérés les mieux à même de répondre au projet de société préalablement défini exigent d'avoir clairement identifié les producteurs prioritaires.

La politique que nous avons évoquée en Espagne et qui excluait d'emblée l'immense majorité des producteurs nous montre que cette priorisation constitue un choix politique majeur, qui doit être fait à différentes échelles, du local au national. Le fonctionnement de marché peut alors céder la place à des choix raisonnés non marchands, qui s'appuient sur un fonctionnement démocratique. Il peut aussi dériver vers des attributions critiquables s'il n'y a pas suffisamment de transparence et si les parties prenantes ne représentent pas l'ensemble des producteurs et des citoyens.

*C'est aujourd'hui la concentration des droits d'usage sous toutes leurs formes qu'il convient de réguler. Avec la financiarisation de l'agriculture, ce sont aussi et surtout les droits d'usage « **de fait** » dont il importe de limiter la concentration, des droits qui sont transmis par des ventes d'actions ou de parts sociales ou par le recours à des entreprises de services. Le développement d'une maîtrise collective, par les habitants d'un territoire, de ces transferts permettra de promouvoir les formes d'agriculture répondant au mieux à l'intérêt général.*

L'analyse de ces différentes expériences met clairement en évidence le lien qui relie les choix politiques et les outils, ainsi que l'importance des rapports de force pour l'établissement de nouvelles règles ou de nouvelles lois, ou même simplement pour permettre l'application de celles qui existent déjà. Il ne faut donc pas négliger les interventions indirectes qui permettent de consolider les positions des secteurs sociaux qui constituent les principaux alliés des décideurs pour la mise en œuvre du projet de société qui a été choisi.

Quelques points essentiels à retenir pour générer de bonnes pratiques

Nous nous sommes appuyés sur des études réalisées sur différents pays européens. Une *approche interdisciplinaire, analytique et comparative* de différents exemples à des moments historiques variés et dans des pays distincts nous a conduits à renoncer à rechercher des modèles susceptibles d'être transférables à l'identique.

L'examen d'un nombre réduit de situations avait pour seul but de faire réfléchir le lecteur sur sa propre réalité. Il ne lui donne pas « *la solution* », mais lui permet de « *se poser les bonnes questions* » et d'avoir des éléments pour « *construire lui-même ses propres propositions* », adaptées au contexte politique, social, culturel, économique, écologique de sa région ou de son pays.

Pour pouvoir générer de bonnes pratiques, pour pouvoir remporter des victoires, nous avons rappelé, ou peut-être parfois découvert que :

- Les régulations des marchés fonciers sont toujours nécessaires, la terre n'étant pas, par sa nature même, une marchandise dont le marché pourrait s'autoréguler. En l'absence de régulations, la terre et les ressources se concentrent irrémédiablement, les inégalités ne cessent de croître, jusqu'à ce qu'elles deviennent socialement insupportables et conduisent à des crises majeures.
- Tout dispositif de régulation des marchés fonciers doit explicitement s'inscrire dans un projet de société clairement défini, et être accepté par la majorité de la population. C'est de plus en plus le cas, avec la diminution du pourcentage de la population rurale au niveau national dans beaucoup de pays du Sud.
- Les lois votées par les parlements ou les décrets pris par les gouvernements nationaux ne peuvent pas à eux seuls changer les rapports de force préexistants. Ceux-ci vont largement déterminer l'impact que pourront avoir ces lois et décrets, et l'analyse de ces rapports de force dans chaque situation doit occuper une place centrale dans la construction de tout projet de transformation de la société.
- Les organisations de la société civile, les institutions locales vont toujours avoir un rôle déterminant à jouer pour faire évoluer ces rapports de force. Le renforcement des organisations qui défendent le projet de société justifiant une politique foncière et des régulations des marchés fonciers est absolument essentiel à considérer.

Mettre les moyens nécessaires pour appuyer les différentes organisations de producteurs et les instances de gouvernance locale ne constitue pas un plus que l'on pourrait ou pas ajouter à des mesures visant à établir une régulation des marchés efficace. C'est un élément constitutif et absolument fondamental d'une politique foncière rurale.
- De tels changements demandent du temps. Des régulations effectives et opérationnelles des marchés fonciers ne peuvent naître d'un décret ou d'une loi. Les dispositifs devront nécessairement être améliorés progressivement.

Il faut accepter le fait que l'on n'arrive que très rarement d'emblée au but que l'on s'est fixé. *Une « bonne pratique » est une pratique susceptible de corriger ses erreurs, et d'évoluer en s'approchant de plus en plus de l'objectif recherché et en s'adaptant constamment aux transformations de la société et de l'environnement.*

Face à la mondialisation des échanges, à la financiarisation toujours plus poussée de nos économies, à la situation de plus en plus hégémonique du capitalisme, une reconnexion des habitants dans leur territoire semble inévitable et nécessaire pour éviter la multiplication des phénomènes de dépossession et l'explosion des inégalités.

La construction de nouvelles entités, « *communautés* » en charge de la régulation des marchés des droits d'usage sur le foncier dans chaque territoire constitue un maillon important de la mise en place d'une nouvelle gouvernance de la terre et des ressources naturelles, aux différentes échelles, du niveau local au niveau mondial.

BIBLIOGRAPHIE

Amblard, L. et Colin, J.-P. (2006) « *Dimension organisationnelle et pratiques contractuelles foncières. Les sociétés agricoles en Roumanie* ». In : Économie rurale 293. 17 p.

Amblard, L. et Colin, J.-P. (2009) « *Reverse Tenancy in Romania: Actors' rationales and equity outcomes* », Land Use Policy, 26(1): 828-836.

Arnalte, E. et Estruch, V. (2001) « *Évolution des structures foncières dans l'agriculture espagnole* ». In : Jouve, A.-M. (dir.) Terres méditerranéennes : le morcellement, richesse ou danger ? Karthala CIHEAM, Paris.

Association européenne des institutions d'aménagement rural [AEIAR] (2015) « *Évolution des structures agricoles en Europe. Politique, régulation et instruments fonciers* ». 48 p. <https://www.safer.fr/app/uploads/2018/11/Synthe%CC%80se-de-l%E2%80%99e%CC%81tude-de-l%E2%80%99AEIAR.pdf>

Association pour contribuer à Améliorer la Gouvernance de la Terre, de l'Eau et des Ressources Naturelles [AGTER] (2013) « *Les politiques foncières agricoles en France au XX^e siècle* ». Dossier. http://www.agter.org/bdf/fr/thesaurus_dossiers/motcle-dossiers-32.html

Batagoïu, R. (2013) « *Les spécificités du marché foncier roumain* ». AGTER. 3 p. (inédit).

Batagoïu, R. (2016) « *Histoire agraire et politiques foncières en Roumanie* ». AGTER, ASP. 66 p. http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-591.html

Boinon, J.-P. (2011) « *Les politiques foncières agricoles en France depuis 1945* ». In : Économie et Statistique 444-445, 18 p.

Comité technique « *Foncier et Développement* » [CTFD] (2017) « *Opportunités et défis d'une approche par les communs de la terre et des ressources qu'elle porte* ». <http://www.foncier-developpement.fr/publication/opportunités-défis-dune-approche-communs-de-terre-ressources-porte/>

Comité technique « *Foncier et Développement* » [CTFD] (2020) Assurer l'accès des jeunes à la terre. Guide d'aide à la conception et au suivi des interventions et des politiques de développement. Ouvrage collectif issu d'un chantier de réflexion coordonné par AGTER. Paris, 106 p. Téléchargeable en français sur <http://www.foncier-developpement.fr/>. Versions anglaise et espagnole à paraître.

Coulomb, P. (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. (dir.), Bouderbala N. (dir.) Politiques foncières et aménagement des structures agricoles dans les pays méditerranéens : à la mémoire de Pierre Coulomb. Montpellier. CIHEAM-IAMM, p. 69-94 (Cahiers Options Méditerranéennes : n. 36).

Courleux, F. (2011) « *Augmentation de la part des terres agricoles en location : échec ou réussite de la politique foncière ?* » Économie et Statistique. No 444-445.

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

Godelier, M. (2010) Métamorphoses de la parenté. Éd. Flammarion, Champs essais, 2010. 949 p.

Jaubertie, C., Pardon, L., Cochet, H. et Levesque, R. (2010) « *Ukraine, une approche comparée des dynamiques et performances économiques des structures agricoles* ». Notes et Études Socio-économiques, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Service de la statistique et de la prospective, Sous-direction de la prospective et de l'évaluation, 2009-, 2010.

Héritier, F. (2002) Masculin/Féminin II. Dissoudre la hiérarchie. Éd. Odile Jacob, Paris. 441 p.

Le Roy, E. (2011) La terre de l'autre. Une anthropologie des régimes d'appropriation foncière. Éd. LGDJ, Lextenso, Paris, 441 p.

Levesque, R., Liorit, D. et Pathier, G. (2011) « *Les marchés fonciers ruraux régionaux entre dynamiques des exploitations agricoles et logiques urbaines* ». Économie et Statistique No 444-445.

Levesque, R. (2013) « *Le financement du foncier agricole* ». Cahier DEMETER.

Levesque, R. (2019) « *La concentration des terres en France* ». http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-832.html

Meillassoux, C. (1980) Femmes, greniers et capitaux. Éd. Maspero. 251 p.

Merlet, M. (2010) « *Les droits sur la terre et sur les ressources naturelles* ». Fiche pédagogique du Comité technique « *Foncier et Développement* » (CTFD). 4 p. http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-38.html

Merlet, M. (2011) « *Les politiques foncières agricoles en Espagne* ». 47 p. http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-597.html

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

Merlet, M. (2016) « *La politique des structures en France : une capitalisation d'expérience* ». (CNCR – Sénégal, AGTER, GRET). http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-607.html

Merlet, M. (2017) « *Les lois sur le fermage dans plusieurs pays d'Europe. Un aperçu de la diversité des expériences de régulation des marchés de location des terres agricoles* ». In : Merlet M., Sauzion C. et El Ouamari S. (2017) Étude régionale sur les marchés fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest et les outils de leur régulation. Volume 3. Fiches d'expériences de régulation des marchés fonciers dans différents pays. IPAR, IRD, AGTER. Étude commanditée par l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-701.html

Merlet, P. (2010) « *Pluralisme juridique et gestion de la terre et des ressources naturelles* ». http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-264.html

Mertz, G. (2009) « *Léon Walras (économiste français du XIX^e siècle), le premier des "néoclassiques", était favorable à la nationalisation des terres* ». http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-351.html

Paul, J.-L. (2008) « *Au-delà de Femmes, Greniers et Capitaux* ». Journal des anthropologues 114-115 | 2008, 223-245.

Polanyi, K. (1944) La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps. Traduction française. Éditions Gallimard, 1983. 419 p.

Riot-Sarcey, M. (2018) « *L'égalité hommes-femmes : une utopie ?* » In : Campagnes solidaires, 340, juin 2018, revue de la Confédération Paysanne.

Servolin, C. et Merlet, M. (2001) « *Danemark. Pionnier de la voie paysanne en EUROPE de l'Ouest* ». In : Merlet, M. (2002). Cahier de propositions. Politiques foncières et réformes agraires. http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-267.html

Walras, L. (1896) Études d'économie sociale : théorie de la répartition de la richesse sociale. Éd. F. Pichon, Paris, 1896.

DOCUMENTS DE CETTE COLLECTION

Série éditée conjointement par ILC et Oxfam

RAPPORT DE SYNTHÈSE

- **Uneven ground: land inequality at the heart of unequal societies**
Anseeuw, W. and Baldinelli, G.M.

ÉTUDES DE CAS

- **¿Puede la concentración de la tierra ser fuente de desarrollo?**
Un análisis de las condiciones y bienestar de trabajadores agroindustriales de la provincia de Virú
Araujo Raurau, A.L.
- **Assessing and measuring the gender gap in land rights under Communal Land Associations in Karamoja**
Lakidi Achan, P.
- **Desigualdades en el acceso a la tierra y la inserción laboral de los nicaragüenses en la agricultura de Costa Rica**
Baumeister E.
- **Global financial funds, land grabs and the reproduction of inequalities: a contribution from Brazil**
Kato, K., Furtado, F., Junior, O.A. and Siviero, J.
- **How the Talaandigs regained their ancestral lands in the Kalatungan Mountain Range**
Ravanera, R., Verdijo, T.C., and Gualberto, X.M.E.
- **La agricultura bimodal en el sector sojero: desentrañando la coexistencia entre pequeños y grandes productores en el oriente de Bolivia**
Colque, G. and Mamani, M.I.
- **La tierra entre la palma y las flores. Desigualdades y recomposiciones con marcas generacionales y de género en el municipio de María La Baja en Los Montes de María y La Unión, en el Oriente Antioqueño, Colombia**
Espinosa Rincón, N. and Jaramillo Gómez, O.E.

ARTICLES CONCEPTUELS

- **Gobernanza de la tierra colectiva y su contribución a la reducción de las desigualdades**
Bautista Durán, R. and Bazoberry Chali, O.
- **Assessing and measuring the gender gap**
Scalise, E.
- **Unearthing the less visible trends in land inequality**
Wegerif, M. and Anseeuw, W.



RAPPORTS DE DONNÉES

- **Global land inequality**
Bauluz, L., Govind, Y., and Novokmet, F.
- **Methodological considerations on land inequality**
Vargas, D. and Luiselli, C.

DOCUMENTS DE RECHERCHE DE SOLUTIONS

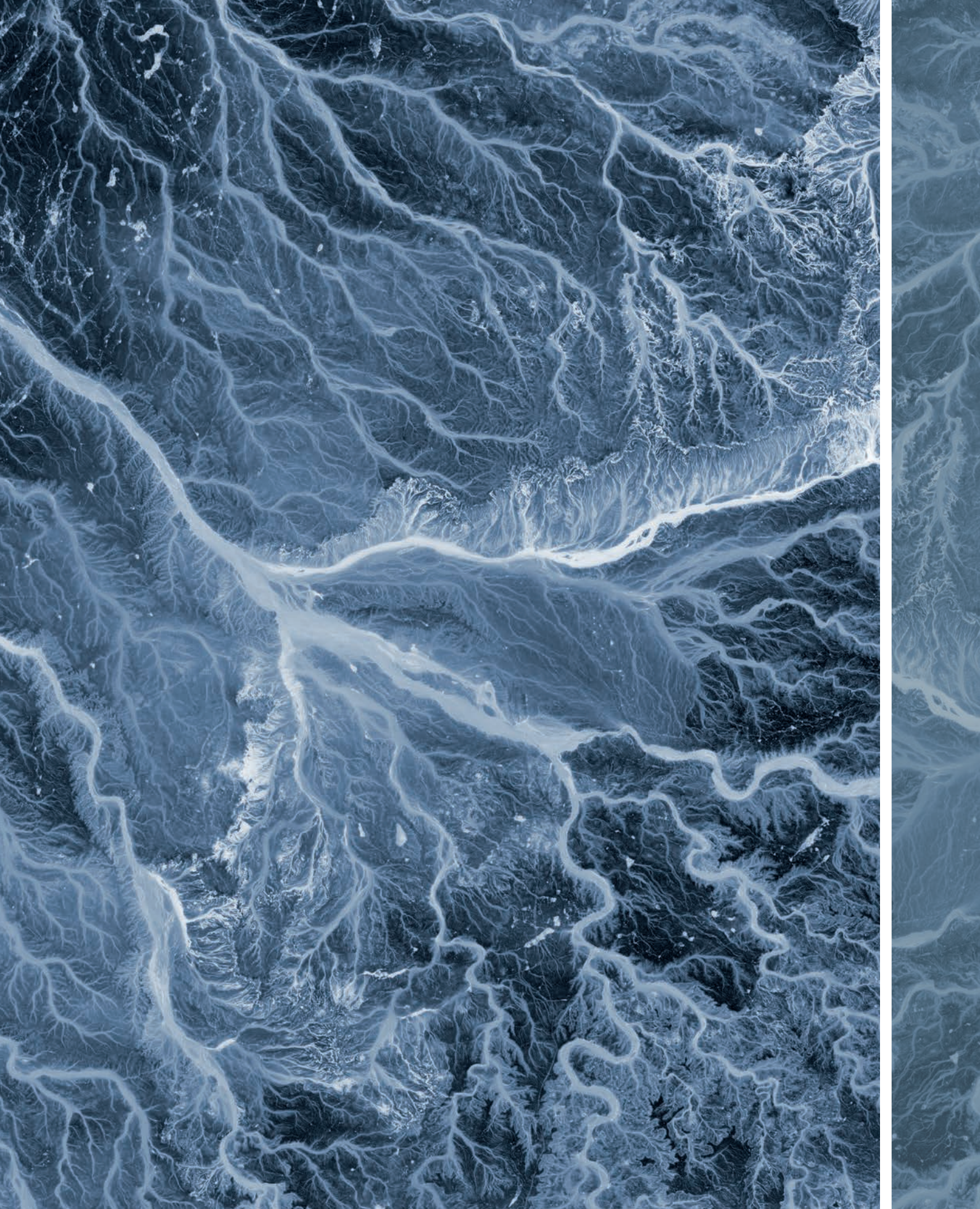
- **Acceso a la tierra en el Ecuador desde sus más recientes políticas públicas.**
Montesdoeca Chulde, D. and Ramos Bayas, M.
- **Beyond accumulation, new approaches to agricultural development in a context of natural resources pressure and climate change**
Oberlack, C., Zambrino, L.A., Truong, Q.C; Dang, B.T, Vu, X.V., Blare, T.
- **Comment rendre les investisseurs et les compagnies plus respectueuses de l'environnement et des droits de l'homme ? Etude de cas du Cameroun**
Nguiffo, S.
- **Les régulations des marchés fonciers et de l'usage de la terre: des outils pour réduire les inégalités**
Merlet, M.
- **Una oportunidad real: impuestos a la tierra**
Itriago, D.

Initiative sur les inégalités foncières

L'Initiative sur les inégalités foncières est pilotée par un groupe de référence informel, composé de spécialistes des inégalités, y compris foncières.

Les membres du groupe de référence, qui représentent les organisations suivantes, ont fourni des orientations et leur expertise tout au long du processus :





**INTERNATIONAL
LAND COALITION
SECRETARIAT**

c/o FIDA

Via Paolo di Dono, 44 ,
00142-Rome, Italie

tél +39 06 5459 2445
fax +39 06 5459 3445

info@landcoalition.org
www.landcoalition.org