



HAL
open science

Les politiques foncières agricoles en France depuis 1945

Jean-Pierre Boinon

► **To cite this version:**

Jean-Pierre Boinon. Les politiques foncières agricoles en France depuis 1945. Economie et Statistique / Economics and Statistics, 2011, 444-445, pp.19-37. hal-02647061

HAL Id: hal-02647061

<https://hal.inrae.fr/hal-02647061>

Submitted on 29 May 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les politiques foncières agricoles en France depuis 1945

Jean-Pierre Boinon*

Développer la compétitivité de l'agriculture française en corrigeant l'émiettement de la propriété foncière en petites unités peu productives et en rationalisant et en modernisant les exploitations : tels ont été les objectifs de l'arsenal juridique élaboré au cours des 20 années consécutives à la seconde guerre mondiale. Statut du fermage inflexible en faveur du fermier, encadrement de la superficie ouvrant droit à l'autorisation d'exploiter, contrôle foncier visant à favoriser l'accès à la terre de jeunes agriculteurs : ces dispositifs articulés sur le niveau départemental ont contribué à consolider l'exploitation familiale moyenne, alors tenue pour le cadre optimal de la modernisation.

Dans les années 1980, la substitution du marché agricole unique européen au protectionnisme ayant cours jusqu'alors, assortie de directives communautaires conformes au caractère plus libéral de la législation agricole des autres pays européens, ont conduit à réduire la politique de soutien aux marchés. Le système des quotas adopté pour le lait et la viande a cependant indirectement renforcé les droits et l'autonomie du fermier vis-à-vis de son (ses) propriétaire(s). La création des commissions départementales d'orientation de l'agriculture (CDOA) en 1995, enfin, a eu pour objectif d'assurer la coordination au niveau départemental des différents instruments des politiques agricoles.

Avec l'émergence du marché mondial, il s'est avéré parfois difficile de concilier l'objectif de compétitivité avec la poursuite d'une politique volontariste visant à maintenir des structures familiales de production. Cela explique une politique foncière aux objectifs quelquefois ambivalents ou difficiles à adapter aux spécificités locales. Ainsi, le fonds agricole cessible, destiné à inciter les exploitants à une démarche d'entreprise, s'est-il révélé difficile à mettre en œuvre.

* CESAER Dijon

L'utilisation de la terre par l'activité agricole soulève des problèmes spécifiques. Comme le notait Kautsky, « les moyens de production dans l'industrie peuvent être multipliés à volonté, tandis qu'en agriculture, le moyen essentiel de production, le sol, a, dans des conditions données, une étendue donnée, et ne peut être augmenté à volonté » (Kautsky, 1900). La superficie agricole, disponible en quantité limitée, a plutôt tendance à se réduire sous l'effet de la demande de terrains agricoles pour des usages non agricoles (urbanisation, infrastructure, etc.). Il en résulte une vive concurrence pour l'accès au foncier qui oppose les agriculteurs aux autres acteurs économiques, mais aussi les agriculteurs entre eux. Les terres mises en valeur par l'agriculture professionnelle représentent en 2007 en France 52 % de l'actif total agricole (Agreste Graphagri, 2009). L'accès au foncier est perçu par l'agriculteur comme un coût de production supplémentaire qui grève sa compétitivité. Les financements nécessaires à l'acquisition de terres peuvent entrer en concurrence avec ceux qui permettraient de réaliser des investissements de productivité.

Si certains auteurs (Rueff et Armand, 1960 ; Ourliac et de Juglard, 1951 ; Bergmann et Baudin, 1989) ont pu considérer la politique foncière agricole française comme une source d'inefficacité économique, nous adopterons pour notre part une approche consistant à analyser les raisons de sa mise en œuvre et les modalités de son application dans un cadre historique où la production institutionnelle résulte d'un arbitrage dans des conflits d'intérêts. Nous référant aux approches institutionnalistes historiques (Hall et Taylor, 1997 ; Thelen, 2003 ; Mahoney, 2001 ; Groupe Polanyi, 2008), l'objet de cet article a été d'analyser les déterminants économiques et institutionnels de la mise en place de ces politiques foncières, la manière dont elles ont été progressivement intégrées dans le code rural français ainsi que les modalités selon lesquelles les objectifs politiques, les référentiels et les discours qui les portent sont intégrés, négociés, infléchis et mis en œuvre par des porteurs d'intérêts, en fonction des pratiques antérieures. Cette recherche s'appuie sur l'analyse des textes législatifs et réglementaires concernant la politique foncière agricole mise en place par la France depuis la Libération. Elle porte notamment sur les modalités de son élaboration, le calendrier de sa mise en œuvre et sur l'identification et le rôle des acteurs intervenant dans sa construction. La littérature spécialisée, notamment les rapports ministériels, les débats parlementaires, les propositions des différents

acteurs parties prenantes dans l'élaboration de la politique agricole, a été mobilisée pour recenser les débats et interpréter les compromis auxquels elle a donné lieu et les modalités d'application des mesures prises. Même avec des objectifs clairement définis, une loi peut rester inappliquée ou être appliquée de manière imparfaite. Aussi nos recherches ont-elles porté sur l'application des politiques foncières mises en œuvre en France dans la seconde moitié du XX^e siècle, et sur leurs conséquences sur l'économie du secteur agricole et le fonctionnement des exploitations agricoles. L'analyse porte donc à la fois sur les déterminants, les modalités d'application et les effets des politiques foncières.

Émiettement de la propriété foncière en exploitations trop petites pour être productives

En définissant le droit de propriété comme celui de « *jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue* », l'article 544 du code civil avait supprimé les coutumes séculaires qui avaient abouti à la création des propriétés collectives ou à celle de l'existence de plusieurs droits de propriétés sur le même sol. Au XIX^e siècle, la reconnaissance du droit de propriété privée individuelle et absolue du sol était nécessaire à la disparition de la jachère et de l'assolement triennal. Elle a permis une augmentation des surfaces cultivées, une utilisation plus intense des sols et, consécutivement, un accroissement de la production agricole. Le modèle de production qui s'est imposé est celui de la culture intensive des sols dans de petites exploitations familiales de polyculture-élevage facilement adaptables (1), et nécessitait une main d'œuvre abondante et très faiblement productive (Gervais *et al.*, 1965). Les trois crises qui se succédèrent entre 1914 et 1945 (guerre de 1914-1918, crise de 1929 et guerre de 1939-1945) montrèrent les limites de ce modèle de production. Lorsque les capacités de production agricoles sont hypothéquées par un conflit armé (mobilisation massive des paysans pour combattre l'ennemi, destruction de l'appareil de production...), l'agriculture nationale n'est pas

1. Le caractère familial de ces petites exploitations de polyculture-élevage leur conférait une grande capacité d'adaptation face à des conditions climatiques imprévues ou à des conditions de marché qui pouvaient entraîner de fortes baisses de revenus : ces exploitations étaient faiblement utilisatrices de consommations intermédiaires et pouvaient se replier sur l'autoconsommation en cas de difficultés de mise en marché.

en mesure de satisfaire l'indépendance alimentaire du pays. À la veille de la seconde guerre mondiale, l'agriculture française accusait un retard important par rapport à l'Allemagne en matière d'utilisation de produits chimiques et de machines agricoles.

La politique protectionniste menée depuis 1880, qui a maintenu une population agricole nombreuse et peu productive, est l'une des principales causes de ce retard (Augé-Larribé, 1950). Ce n'est pas la seule : les droits excessifs liés à la propriété des terres agricoles se sont avérés un obstacle à la croissance des gains de productivité de l'agriculture. Pour les terres louées, en effet, les baux ne garantissaient généralement pas la stabilité du locataire et étaient conclus pour des durées assez courtes, comprises la plupart du temps entre trois et neuf ans. Ils ne garantissaient pas l'indemnisation à la fin du bail des améliorations que le fermier avait apportées au fonds loué. Un fermier ne peut s'engager dans un système de production nécessitant des investissements incorporés au sol (constructions ou amendements de fonds) que s'il est assuré de pouvoir amortir complètement ces investissements, ou du moins de pouvoir récupérer à son départ une indemnité qui représente la valeur des améliorations effectuées. Dans l'entre-deux-guerres, plusieurs projets de loi tendant à accorder une indemnité au fermier sortant pour les plus-values apportées au fonds loué, furent déposés à la Chambre des députés. Une loi fut même votée par les députés en 1936, mais ne fut pas ratifiée par le Sénat. Enfin, le code civil, qui institue au moment de l'héritage le partage égalitaire des biens en nature, a eu pour conséquence un morcellement de la propriété foncière. On estimait au début des années 1960 à environ six millions le nombre de propriétaires de terres agricoles. Dans une France de petits propriétaires exploitants, cet éparpillement de la propriété foncière faisait obstacle au développement d'une agriculture productive. Un tel développement nécessite le regroupement dans des exploitations de superficies de plus en plus importantes pour mettre en œuvre les progrès techniques permettant les gains de productivité. Cette contradiction entre des structures foncières de production existantes trop petites (la superficie moyenne de l'exploitation agricole française était alors de 14 hectares) et celles qui auraient permis une pleine efficacité des moyens de production disponibles, est soulignée par René Dumont qui écrivait en 1951 dans la conclusion de son ouvrage relatant ses *Voyages en France d'un agronome* qu'« il ne peut y avoir en polyculture classique céréales-fourrages, une pro-

ductivité suffisante d'une famille paysanne équipée si l'on descend en dessous de 30 ha » (Dumont, 1951, p. 460).

Encourager le développement de telles structures de production fut l'objectif assigné à la politique foncière, menée en France depuis la fin de la seconde guerre mondiale. S'il ne fut jamais question de remettre en cause le droit à la propriété privée du sol, le législateur a introduit des limites de plus en plus importantes à son exercice. Dès le XIX^e siècle des restrictions ont été apportées au droit de propriété dans un but d'utilité publique. Il a toutefois été nécessaire d'attendre la fin de la seconde guerre mondiale pour que des politiques foncières concernant le secteur agricole soient définies et mises en œuvre afin de faire face aux besoins du développement de l'économie française. C'est dans cet esprit que l'on doit interpréter les principales mesures de politique foncière agricole qu'ont été le statut du fermage, le contrôle des structures et le contrôle du marché foncier par les Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer).

Le statut du fermage adopté en 1946 devait permettre de rationaliser et de moderniser l'agriculture

La crise de la seconde guerre mondiale a mis en évidence les faiblesses structurelles de l'agriculture française et notamment son incapacité à générer des gains de productivité. Les symptômes les plus visibles en étaient le déficit du commerce extérieur français en produits agricoles et alimentaires et le rapport élevé de la population active agricole sur la population active totale. L'agriculture s'inscrit à partir de 1945 dans le schéma fordiste qui « articule un régime de productivité fondé sur une logique d'économie d'échelle et un régime de demande où la croissance du pouvoir d'achat favorise l'essor d'une consommation de masse » (Dutertre *et al.*, 2001, p. 1). Le développement économique de la France impliquait de retrouver les conditions de la croissance ralentie ou interrompue à la suite de la crise de 1929 et de la seconde guerre mondiale. Cela nécessitait dans l'agriculture une substantielle amélioration de la productivité du travail, ce qui devait se traduire par une modernisation permettant une baisse des coûts de production et par la libération d'une main-d'œuvre d'origine agricole nécessaire au

développement industriel. L'état avait un rôle central à jouer dans ce modèle de croissance fordiste en accompagnant la restructuration des unités de production agricoles et en garantissant les débouchés pour les produits agricoles, ainsi qu'une certaine stabilité des prix. Des mesures structurelles importantes furent alors prises concernant le développement technique (recherche, vulgarisation, formation des agriculteurs) et l'encouragement des agriculteurs à l'investissement (création d'une industrie du machinisme agricole, aide aux coopératives d'utilisation de matériels agricoles, prêts bonifiés). Le statut du fermage et du métayage promulgué le 13 avril 1946 fut une pièce maîtresse de cette politique de modernisation de l'agriculture, car il assurait la stabilité des structures foncières des exploitations en location et garantissait au fermier le bénéfice de ses gains de productivité par la limitation du montant des loyers.

En premier lieu, le statut du fermage et du métayage de 1946 institue une indemnité de plus-value qui doit dédommager le fermier quittant une exploitation sur laquelle il avait fait des investissements dont l'amortissement n'était pas terminé. La perception de cette indemnité est liée à l'établissement d'états des lieux à l'entrée et à la sortie et à l'autorisation que doit donner le propriétaire foncier d'effectuer les améliorations donnant droit à indemnité (2). En cas de refus du propriétaire, il est possible pour le fermier de recourir devant un tribunal paritaire qui décide souverainement. Mais la mesure la plus novatrice (et la plus dérogoire par rapport à l'esprit du code civil) du statut du fermage et du métayage de 1946 est l'instauration d'une durée minimum du bail, assortie d'un droit à son renouvellement. Il doit être conclu pour une durée minimum de neuf ans et son renouvellement ne peut être refusé au fermier que dans des conditions très précises expressément prévues par la loi (3). Ainsi un fermier en place, payant régulièrement ses loyers et cultivant les terres « en bon père de famille », dont le propriétaire ou ses descendants ne sont pas agriculteurs, peut-il être assuré que son bail soit renouvelé automatiquement jusqu'à sa retraite. La principale incertitude pour le fermier tient à un achat éventuel du domaine par un agriculteur alors susceptible de faire valoir son droit de reprise à la fin du bail. Mais le législateur a prévu cette éventualité : pour empêcher que la vente puisse remettre en cause la continuité économique de l'exploitation, un droit de préemption a été accordé au fermier. Ce droit n'est pas un simple droit de priorité d'achat. Il donne au fermier la possibilité de se substituer à un

éventuel acquéreur pendant le mois suivant la transaction. Ainsi se trouve assurée la continuité de l'exploitation agricole. En même temps, les fermiers sont encouragés à devenir propriétaires des terres qu'ils travaillent. Le législateur pensait d'ailleurs qu'un propriétaire-exploitant est davantage impliqué qu'un fermier pour mettre en valeur la terre de manière optimale (4).

Dans le même esprit, la loi donne au métayer (5) la possibilité de demander la conversion de son bail à métayage en un bail à fermage. En effet la principale critique à l'encontre du métayage tient au manque de dynamisme imputés aux métayers qui n'ont pas intérêt à faire des améliorations puisqu'une partie des fruits de celles-ci revient au propriétaire. La disparition du métayage impliquée par cette mesure était presque unanimement souhaitée par les députés.

Pour que le fermier puisse bénéficier des gains de productivité qui résulteraient de la plus grande stabilité que lui accordait le statut du fermage, un mécanisme d'encadrement et de limitation du montant des loyers a été confirmé par ce dispositif. En effet, selon les règles du code civil, les loyers étaient généralement stipulés en numéraire à la conclusion et pour toute la durée du bail. Les fortes variations de prix agricoles (à la hausse et à la baisse) pendant toute la première moitié du XX^e siècle ont conduit le législateur à indexer le montant des loyers sur le prix des produits agricoles. En 1943, la principale disposition d'une loi sur le statut du fermage promulguée par le gouvernement de Vichy stipulait « *qu'aucun bail ne pourrait être conclu autrement qu'en nature* » et prévoyait de stabiliser temporairement les fermages au niveau auquel ils étaient au 1^{er} septembre 1939. En cette période de hausse des prix agricoles, « *le législateur n'a pas voulu que les fermiers s'enrichissent aux dépens de leur propriétaires* » (Gaudefroy, 1944). De cette manière, les propriétaires fonciers obtenaient une aug-

2. Cette autorisation a permis à certains propriétaires de s'opposer au retournement des prairies dans les régions où l'élevage était dominant.

3. Ce droit de reprise des terres par le propriétaire en fin de bail ne peut être invoqué que si celui-ci veut reprendre le domaine pour l'exploiter lui-même ou le faire exploiter par un de ses descendants. Encore faut-il que dans ce cas, il prévienne son fermier dix huit mois à l'avance de son intention de ne pas renouveler le bail.

4. Dans l'exposé des motifs de la loi du 13 avril 1946, il est précisé qu'il s'agit « de réunir entre les mêmes mains travail et propriété, ce qui est évidemment le meilleur mode d'exploitation » cité par DUBY, WALLON (dir.), 1976, t. 4, p. 576.

5. Le métayage est un contrat de location par lequel le locataire s'engage à fournir une partie de la récolte (selon la loi au maximum 1/3) au propriétaire. Dans le contrat de fermage, le montant de la location est fixé à l'avance et ne tient pas compte du volume de la récolte.

mentation relative de leurs revenus en période de hausse relative du prix des produits agricoles, ce qui fut le cas pendant la période 1940-1945, tout en se préservant des conséquences dues à la baisse de la productivité des terres agricoles du fait de la guerre. Or le statut du fermage de 1946 reprit le principe de cette mesure en spécifiant que le prix du bail, évalué en quantité de produits agricoles, ne pouvait dépasser celui couramment pratiqué en 1939. Initialement, cette mesure était temporaire et individuelle (le montant du loyer, stipulé en nature, devait être celui que le fermier, ou son prédécesseur, payait sur la même ferme le 1^{er} septembre 1939). Selon les dispositions d'une loi de 1948, confirmée en 1953, le montant du fermage doit être obligatoirement fixé à l'intérieur d'une fourchette fixée par arrêté préfectoral, pris après avis d'une commission consultative des baux ruraux comprenant les représentants des fermiers et des propriétaires. Ces prix maxima et minima devaient alors correspondre à ceux couramment pratiqués en 1939. Le législateur de 1946 a donc repris une mesure qui avantage les propriétaires dans une période de hausse des prix agricoles et de baisse de la productivité de la terre, mais qui favorise les fermiers dans une période de baisse du prix des produits agricoles et d'augmentation de la productivité de la terre. La limitation du prix des fermages à leur niveau de 1939 (avec indexation sur le prix des produits agricoles) empêche le propriétaire de récupérer à son profit les augmentations de productivité. Le statut des métayers prévoit également une limitation de la part de la production qui doit revenir au propriétaire foncier : deux tiers du produit pour le métayer et un tiers pour le propriétaire, alors qu'antérieurement, le produit était en général partagé par moitié entre le propriétaire et le métayer. En 2011, le montant des loyers est toujours encadré par arrêté préfectoral, mais la « référence 1939 » a été supprimée en 1975, et à partir de 1995, pour tenir compte de la réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) de 1992, qui institue des aides directes importantes aux agriculteurs, le montant des loyers a été à nouveau fixé en argent. Depuis la loi du 27 juillet 2010, il est indexé sur un « indice national des fermages », composé pour 60 % de l'évolution du revenu brut d'entreprise agricole à l'hectare constaté sur le plan national au cours des cinq années précédentes et pour 40 % de l'évolution du niveau général des prix de l'année précédente (article L. 411-11 du code rural et de la pêche maritime).

Le droit de préemption du fermier ou du métayer en place, en cas de vente du domaine devait dans

l'esprit du législateur limiter le coût du foncier pour le fermier. Une conséquence seconde de ce droit, d'abord destiné à assurer la stabilité du fermier, devait être une diminution du prix de la terre : un acheteur éventuel autre que le fermier se trouvait découragé puisqu'en tout état de cause, ce dernier avait le dernier mot. Tous les droits qui étaient reconnus au fermier (droit de renouvellement du bail, limitation du prix des fermages, etc.) agissaient dans le sens d'une baisse du prix de la terre, car on ne voyait pas bien quelles raisons pourraient encourager un éventuel acheteur à posséder un bien dont il ne pourrait pas disposer librement, son usage et les revenus qu'il était susceptible d'en tirer étant strictement encadrés.

Dans les régions de grandes ou moyennes exploitations, le statut du fermage a renforcé la position des gros fermiers et a ainsi favorisé la modernisation...

Le statut du fermage et du métayage était une loi dont les mesures d'ordre public (6) s'imposaient à l'ensemble du territoire national. Or, à la fin des années 1940, l'état de la propriété foncière agricole en France était très contrasté. À la France du Sud de petite propriété paysanne et de faire valoir direct s'opposait une France du Nord où la location était le mode de faire valoir dominant. Au Nord du pays, plus de la moitié des superficies (et plus des 3/4 dans certains départements) étaient cultivées en location. On trouvait une grande diversité de propriétaires fonciers. Certains, situés en majorité à l'Ouest et au Nord-Ouest, avaient de grandes propriétés foncières qu'ils divisaient en exploitations et louaient à de petits fermiers ou métayers. Ces derniers n'avaient pas la capacité financière et la garantie de stabilité leur permettant de réaliser les investissements nécessaires aux gains de production et de productivité. C'est principalement à eux qu'était destiné le statut du fermage adopté en 1946. Il fut cependant peu appliqué jusqu'au début des années 1960, car il était souvent interprété par les tribunaux dans un sens favorable aux propriétaires fonciers (Martin, 1961). Plusieurs lois complétant le statut du fermage furent votées dans le but de renforcer la stabilité et l'autonomie du fermier. Ainsi en 1963, le non-renouvellement du bail par reprise

6. Une mesure d'ordre public s'impose à tous les co-contractants. Par exemple, le Smic est une mesure d'ordre public : il est interdit de conclure un contrat de travail à un salaire inférieur au Smic.

du propriétaire ne fut accordé qu'aux propriétaires « *participant de façon effective et permanente aux travaux et ne se limitant pas à la seule direction de l'exploitation* », occupant eux-mêmes les bâtiments d'exploitation, n'ayant pas atteint l'âge de la retraite, et satisfaisant à des « *conditions de capacités ou d'expérience professionnelle* ». Dans ces régions, en limitant le montant des fermages et en réduisant le revenu des propriétaires fonciers rentiers, le statut du fermage les a encouragés à vendre. Les grandes propriétés foncières ont souvent été démantelées en petites unités susceptibles d'être achetées par les fermiers en place ou par les agriculteurs voisins qui voulaient s'agrandir. Il en est résulté le développement d'une propriété paysanne, notamment dans les régions de polyculture-élevage, comme la Bretagne. Cependant, la grande propriété foncière résista mieux dans les régions à très forte dominante herbagère, comme la Normandie ou la zone d'élevage charolais, où les propriétaires s'opposèrent systématiquement à tout retournement des prairies et ainsi à toute évolution des systèmes de production vers un développement de la céréaliculture. Dans le Nord-Est et le Bassin parisien, on trouvait de plus petits propriétaires fonciers non agriculteurs, souvent héritiers de la petite propriété paysanne. Les superficies qu'ils pouvaient offrir à la location n'étaient pas suffisantes pour constituer une exploitation agricole. Les fermiers étaient alors obligés d'avoir plusieurs petits bailleurs : la notion d'entreprise agricole devenait ainsi de plus en plus autonome vis-à-vis de la propriété foncière, ce que traduisait l'existence dans ces régions de la pratique, illégale, mais tolérée, des pas-de-porte (7). Le statut du fermage, en confortant le pouvoir des fermiers vis-à-vis des propriétaires, a renforcé la logique d'entreprise des gros fermiers et a permis une accélération de la modernisation de l'agriculture (Barthélemy, 1988). Avec la mécanisation et l'utilisation croissante d'engrais chimiques, l'élevage ne devient plus nécessaire pour la traction ou la fertilisation : les obstacles techniques à la spécialisation de ces régions en grandes cultures ont été levés et seules les plus petites exploitations ont maintenu de l'élevage (Barthélemy et Boinon, 1974).

...mais il n'a eu que peu d'effet dans les régions de petites exploitations en faire-valoir direct (Sud de la France)

À l'opposé, en 1945, au sud d'une ligne La Rochelle - Genève, plus des 3/4 des superfi-

cies étaient cultivées en faire valoir direct. La propriété de la terre par l'exploitant était un facteur de maintien et de résistance des petites exploitations. Les superficies en fermage appartenaient souvent à la famille des exploitants en raison des règles d'héritage. La transmission de l'exploitation se faisait avec la transmission du patrimoine foncier et souvent au décès de l'exploitant. On avait donc dans ces régions une forte proportion de paysans âgés, avec des successeurs qui prenaient tardivement la direction de l'exploitation. Cette structure de mise en valeur d'une propriété familiale, faiblement tournée vers le marché, sans être complètement autarcique, était un obstacle au développement du progrès technique et des gains de productivité. Dans ces régions de faire valoir direct dominant, le statut du fermage n'a eu qu'un faible impact sur la modernisation des exploitations agricoles. Les bailleurs étaient souvent d'anciens petits agriculteurs sans successeurs ou leurs héritiers. Ces propriétaires, qui n'avaient pas suffisamment de moyens pour prendre le train de la modernisation quand ils étaient agriculteurs, n'avaient souvent que leur propriété foncière comme patrimoine et source principale de revenus. Aussi étaient-ils les plus attachés au droit de propriété et les plus réfractaires au statut du fermage. Afin de tirer le meilleur parti de leur propriété foncière, ils louaient de manière précaire, en dehors du statut du fermage. Parfois même, dans les régions où des plus-values foncières étaient espérées, ces propriétaires ou leurs héritiers, préférèrent laisser les terres incultes plutôt que de louer ou de vendre, même si le code général des impôts prévoit que ces terres « *sont inscrites dans la catégorie des meilleures terres labourables jusqu'à leur mise en exploitation* » (art 1509) pour évaluer la valeur locative servant de base d'imposition pour les propriétés non bâties. Au regard des objectifs de gains de productivité, le statut du fermage a été relativement peu efficace dans les régions de faire valoir direct où dominait la propriété paysanne. L'objectif de la politique des structures mise en place dans les années 1960 a été de casser la résistance de cette petite propriété foncière en favorisant la libération de terres par les petits agriculteurs.

7. L'expression « pas-de-porte » en agriculture est utilisée pour désigner les sommes versées par un fermier entrant au fermier sortant pour indemniser le fermier sortant des avances aux cultures. En fait la somme est généralement supérieure à la valeur des avances en terre et correspond à un droit au bail (Cavailhès, 1971). Le pas-de-porte ne fut légalisé qu'en 2006 par la création du « fonds entreprise ».

Consolider l'exploitation familiale moyenne

Dès la fin des années 1950, le Traité de Rome ouvre par la création de la PAC des perspectives d'expansion à l'agriculture française. L'article 39 de ce traité fixe pour but à la PAC :

- « a) d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main d'œuvre,

- b) d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture. »

La mise en œuvre de ces objectifs doit « tenir compte du caractère particulier de l'activité agricole découlant de la structure sociale de l'agriculture et des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles ». Cet article « établit une double perspective en faveur de l'insertion croissante de l'agriculture dans une dynamique de marché et d'investissement d'entreprise, en même temps que de promotion d'un modèle d'exploitations familiales réparties sur l'ensemble du territoire, d'autre part » (Groupe Polanyi, 2008, p 35).

Les gouvernements gaullistes des années 1960 avaient la vision d'une économie française structurée par quelques groupes industriels puissants de taille internationale. L'agriculture et le secteur agro-alimentaire apparaissaient comme une force potentielle, mais le niveau de structuration et de concentration de ces secteurs étaient jugés insuffisants au regard des enjeux de compétitivité européenne et internationale. Ce modèle de croissance supposait la pleine insertion de l'agriculture dans une économie de marché, permettant une baisse des coûts de production des produits agricoles et, par là, du coût de l'alimentation des ouvriers de l'industrie, ce qui permettait de contenir les salaires à un niveau suffisant pour favoriser l'investissement et donc la croissance économique. Elle supposait également que l'agriculture soit un débouché pour les produits industriels, ce qui nécessitait des structures de production agricole de dimension suffisante permettant de dégager un surplus pour adopter les innovations technologiques (nouvelles variétés, augmentation de l'utilisation des intrants) ou pour investir dans

du matériel agricole ou dans l'agrandissement foncier. Dans une situation avec plusieurs centaines de milliers de petits exploitants agricoles individuels, ayant de part leur situation une forte aversion au risque, il était nécessaire de garantir pour ces agriculteurs la stabilité de leurs moyens de production (et en premier lieu le foncier) et de leurs débouchés, si l'on voulait qu'ils investissent prioritairement leur surplus dans l'amélioration de leur productivité. Comme ce développement de la production et de la productivité de l'agriculture se fait à superficie agricole constante (ou même en légère diminution), il fallait également assurer un transfert de foncier des exploitations les moins performantes vers celles qui avaient les plus fortes espérances de gain de productivité. Aussi devenait-il nécessaire, au début des années 1960, de mettre en place des mécanismes qui garantissent l'accès au foncier des agriculteurs qui avaient les gains potentiels de productivité les plus élevés. L'exode agricole important qu'impliquait ce modèle de développement, nécessitait l'accord des forces sociales représentatives du monde agricole. Alors que jusqu'au début des années 1960 les syndicats agricoles refusaient d'admettre la nécessité de l'exode agricole, le Centre national des jeunes agriculteurs (CNJA), puis la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) considérèrent la diminution de la population active agricole comme indispensable à la modernisation des exploitations et à l'amélioration des conditions de vie des agriculteurs. Leur soutien à la politique gouvernementale fut conditionné par la préservation des structures de production familiales dans le cadre de la restructuration envisagée. Aussi, deux lois d'orientation agricole furent adoptées en 1960 et en 1962. Elles comportaient un volet foncier qui avait pour but de favoriser l'accès des exploitants moyens à la propriété de la terre.

Encadrer par des seuils minimum et maximum la superficie ouvrant droit à l'autorisation d'exploiter

Ces lois, qui avaient pour but principal d'accélérer la restructuration de l'agriculture, reposaient sur un « schéma des trois agricultures » qui séparait les grandes exploitations, dont le développement ne devait pas être encouragé (et pour certains il devait être découragé) par les politiques agricoles, des exploitations moyennes sur lesquelles l'ensemble des efforts devaient être concentrés (Gervais *et al.*, 1965). Les petites exploitations, quant à elles, devaient bénéficier de mesures sociales d'accompagne-

ment à leur disparition. La loi d'orientation agricole de 1960 posait les principes fondamentaux en définissant un modèle d'exploitation de type familial, « *susceptible d'utiliser au mieux les méthodes techniques modernes de production et de permettre le plein emploi du travail et du capital d'exploitation* ». Elle prévoyait de définir localement « *la superficie que devrait normalement avoir une exploitation mise en valeur directement par deux unités de main d'œuvre* » et les aides de l'État étaient réservées aux exploitations qui tendaient à se rapprocher du modèle ainsi défini. La loi de 1962 fixait deux seuils de superficie qui ont été au centre de ce qui fut alors nommé la « politique des structures » (Astruc, 1986) : « *une superficie minimum de l'exploitation dont il est souhaitable d'éviter la disparition ou le démembrement et une superficie maximum au-delà de laquelle les cumuls et réunion d'exploitations ou de fonds agricoles, en vue de leur mise en rapport par un même exploitant doivent être soumis à autorisation préalable* » (article 8). En dessous du seuil de superficie minimum, l'exploitation était censée ne pas disposer de moyens de production suffisants pour faire vivre correctement une famille agricole. En 1968 est définie la superficie minimum d'installation (SMI), qui restera jusqu'à la loi de 1999 l'étalon de base de cette politique des structures. Par une série de mesures incitatives, au nombre desquelles les compléments de retraite et des aides aux mutations professionnelles, l'exode agricole a été encouragé. Malgré leur importance numérique, ces petits exploitants ne trouvèrent pas les soutiens politiques qui leur auraient permis d'éviter une disparition présentée comme inéluctable. Il s'agissait surtout d'agriculteurs âgés dont les enfants trouvaient facilement des emplois souvent perçus comme une ascension sociale : ascension toute relative dans la mesure où les enquêtes de mobilité sociale font apparaître que dans les années 1970, plus des trois quarts des enfants d'agriculteurs qui ne sont pas agriculteurs sont ouvriers ou employés (Thélot, 1982). Les terres ainsi libérées étaient orientées vers les jeunes agriculteurs et les agriculteurs moyens capables de se moderniser. Pour cela, le seuil de superficie maximum visait à entraver l'accès au foncier pour les agriculteurs ayant de grosses superficies. Le « contrôle des cumuls », vocable selon lequel le dispositif était désigné par la loi de 1962, supposait une autorisation d'exploiter si l'agrandissement d'une exploitation portait sa superficie au-delà d'un plafond défini par département ou région naturelle et fixé par arrêté, ou si cet agrandissement avait pour contrepartie une réduction de la surface

d'une exploitation existante en deçà de la SMI. Cette autorisation d'exploiter était accordée par le préfet après avis d'une commission départementale des cumuls composée de représentants de la profession agricole et de l'administration : il ne suffisait donc pas de devenir propriétaire du sol ou de prendre une terre en location, pour pouvoir l'exploiter. Cette autorisation préalable peut être rapprochée du permis de construire indispensable à la mise en valeur d'un terrain à bâtir. Elle contrôle l'exploitation des terres et non la propriété foncière. Même en cas de refus de la commission, le propriétaire foncier garde l'initiative du choix du locataire. Tant que ce dernier n'a pas obtenu l'autorisation d'exploiter, la situation peut rester bloquée. Les résultats de l'application de cette première loi sur le contrôle des cumuls varient d'un département à l'autre. Dans les départements où le syndicalisme est bien organisé et où la pression foncière est généralement forte, cette réglementation a vraisemblablement dissuadé ou freiné la concentration des terres entre les mains des plus grands exploitants. Cependant cette réglementation, à elle seule, n'a pas permis d'empêcher la création de très grandes exploitations, notamment dans le cas des agrandissements familiaux non concernés par le contrôle des cumuls. En outre, les sanctions en cas de non-respect (exploiter sans demander l'autorisation ou exploiter malgré un refus) étaient initialement faibles et peu dissuasives. Ainsi, dans certains départements, le contrôle des cumuls a été pratiquement inexistant (De Crisenoy, 1988). Devenu « contrôle des structures » dans la loi d'orientation de 1980, il a alors été renforcé par l'établissement, dans chaque département, d'un schéma directeur départemental des structures agricoles (SDDS), outil qui jette les bases d'une politique départementale en matière de contrôle de l'évolution des structures d'exploitation agricole, et permet de motiver les décisions prises. L'installation de jeunes agriculteurs est affirmée comme priorité et le contrôle des structures doit faciliter l'accès au foncier des jeunes qui s'installent. Ainsi, le refus d'une autorisation d'exploiter doit-il être motivé par référence aux priorités définies dans le SDDS. Une certaine liberté est laissée aux commissions départementales des structures qui peuvent fixer le seuil au-delà duquel une demande d'autorisation d'exploiter est nécessaire dans une fourchette comprise entre deux et quatre fois la SMI. Concernant le contrôle des structures, la loi de 1980 a été modifiée à plusieurs reprises depuis, tantôt dans le sens d'une plus grande liberté laissée à la croissance des exploitations (loi du 23 janvier 1990 et du 5 janvier 2006, actuellement en vigueur), tantôt dans

le sens d'un contrôle accru, notamment avec la loi du 9 juillet 1999 (Barthélemy, 2002).

Le contrôle foncier vise à faciliter l'accès au foncier des jeunes qui s'installent

Le deuxième volet du contrôle foncier issu des lois d'orientation de 1960 et 1962 est le droit de préemption accordé aux Safer, qui reçoivent une notification de tout projet de vente de terres agricoles indiquant la nature du bien dont la vente est projetée, le prix de vente et l'identité de l'acquéreur. Sauf si l'acquéreur est le locataire ou un membre de la proche famille du vendeur, la Safer peut se substituer à l'acquéreur aux prix et conditions fixées dans la notification, et le vendeur ne peut pas alors refuser la vente. Si la Safer considère que le prix est trop élevé, elle peut demander une révision du prix auprès des tribunaux. Dans ce cas, le vendeur peut refuser la vente à la Safer au prix fixé par le tribunal, mais ne peut pas vendre à un prix supérieur à un autre acquéreur éventuel. Cette possibilité de préempter en demandant une révision des prix a pour objectif d'éviter une augmentation du prix des terres telle qu'elle empêche un agriculteur aux revenus moyens d'acquérir de la terre. Toute préemption de la Safer doit être motivée, car elle bénéficie de ce droit pour atteindre des objectifs fixés par la loi, qui sont en priorité l'installation d'agriculteurs ou la réinstallation de fermiers dont le propriétaire a exercé son droit de reprise. En seconde priorité, la Safer peut préempter pour l'agrandissement de petites exploitations ou pour maintenir des exploitations familiales.

La Safer peut conserver au maximum cinq ans les terres qu'elle a achetées. Lorsqu'elles revendent ces terres, elle a l'obligation d'informer très largement (affichage en mairie, publicité dans les journaux locaux) tous les candidats potentiels à l'achat en indiquant le prix, la nature et la localisation du bien à vendre. Un comité technique, composé de responsables professionnels agricoles et de membres de l'Administration des ministères de l'Agriculture et des Finances, examine les candidatures et choisit un acquéreur en tenant compte des ordres de priorité fixés par la loi. Les biens doivent être attribués aux candidats capables d'en assurer la mise en valeur avec les plus grandes chances de succès. Le comité technique tient notamment compte de la situation familiale, des capacités financières et de la compétence professionnelle des candidats. Le comité technique doit motiver les décisions qu'il prend et informer les candidats non retenus

des motifs qui ont déterminé son choix. Comme le statut du fermage et le contrôle des structures, le pouvoir donné aux Safer de contrôler le marché foncier favorise l'accès au foncier des agriculteurs les plus productifs. Par leur intervention sur le marché foncier, elles orientent la destination des terres dans le sens souhaité et contrôlent en partie la formation du prix des terres.

Dans les années 1970, le statut du fermage est complété afin de conforter la stabilité et la liberté d'investissement des fermiers. En 1970 sont institués les baux à long terme de 18 et 25 ans, afin d'accentuer la stabilité du preneur, et des avantages fiscaux sont accordés pour inciter les propriétaires à conclure ce genre de bail. Concernant l'investissement du fermier, celui-ci était conditionné initialement à l'accord du propriétaire pour qu'en fin de bail le fermier puisse être indemnisé de la valeur non amortie de ces investissements. La liberté d'investissement est accordée de plus en plus largement au fermier. À partir de 1967, les améliorations culturales et foncières, qui consistent à bonifier durablement la terre et entraînent une augmentation du potentiel de production du terrain de plus de 20 %, peuvent être effectuées par le fermier sans autorisation préalable du propriétaire. En outre un certain nombre d'investissements (amélioration de l'habitat, mise en état des bâtiments d'exploitation, aménagement collectif de drainage, d'irrigation ou d'amélioration des sols) sont autorisés de droit, sauf si le bailleur convainc le tribunal paritaire qu'il a des motifs sérieux et légitimes de s'y opposer. En 1975, les possibilités d'investissement pour le fermier sans autorisation préalable du bailleur sont élargies : les seuls investissements qui nécessitent cette autorisation préalable sont les plantations, les constructions pour productions hors sol et ceux dont la durée d'amortissement excède de plus de six ans la durée du bail. D'une manière générale, l'indemnité due au fermier sortant repose sur la valeur comptable des améliorations effectuées (dépenses réelles engagées minorée d'un amortissement).

On peut s'interroger sur les raisons de cet objectif politique de favoriser l'exploitation moyenne et de ne pas laisser les mécanismes du marché réguler l'affectation de terre aux agriculteurs qui peuvent obtenir les meilleurs résultats économiques. La première raison est d'ordre économique et tient à la rareté de la terre : il faut que les surplus de productivité attendus puissent être réinvestis dans des investissements de productivité. Dans une période de forte restructura-

tion foncière, la concurrence sur le marché foncier ou sur le marché des locations peut aboutir à une hausse du prix des fermages ou des terres, et constituer ainsi un frein à la diminution des coûts de production en agriculture. En l'absence de contrôle des structures, les grosses exploitations auront tendance à faire monter le prix des terres à un niveau tel qu'il absorbe les gains de productivité supplémentaire attendus de l'agrandissement, ce qui n'aura pas d'effet sur la réduction des coûts de production. Cette surenchère des gros exploitants entraverait l'agrandissement foncier des exploitants moyens. Les espérances de gains de productivité dus à l'agrandissement ne permettent pas à ces derniers d'offrir sur le marché foncier des prix aussi élevés que les gros exploitants. Ainsi l'amélioration de leur productivité se trouverait-elle entravée, de même que, par voie de conséquence, la diminution de leurs coûts de production. Si ces surplus de productivité se traduisent par une augmentation de la rente foncière (soit sous forme d'augmentation du prix des fermages, soit sous forme d'augmentation du prix des terres), l'effet en sera un ralentissement des gains de productivité pour la période suivante contraire à l'objectif recherché. En restreignant l'exercice plein et entier du droit de propriété, notamment les possibilités de choix du locataire ou de l'acquéreur, la politique foncière mise en place limite le coût du foncier pour les exploitants moyens. La deuxième raison est d'ordre politique : pour obtenir un consensus sur une politique dont les effets prévisibles étaient la disparition d'une grande partie des agriculteurs, il fallait donner aux agriculteurs moyens la garantie que les terres libérées par les petits agriculteurs ne soient pas totalement récupérées par les plus gros agriculteurs ou par des personnes étrangères au monde agricole (De Crisenoy, 1988). En favorisant la destination des terres libérées aux agriculteurs moyens, pourvus des compétences et des capitaux nécessaires, mais dont l'amélioration de la productivité se trouvait bridée par la difficulté d'accès au foncier, cette politique rencontrait un consensus assez large auprès de tous les agriculteurs moyens qui espéraient s'agrandir : la majorité des agriculteurs acceptaient ainsi la nécessité de l'exode agricole.

Une politique foncière actualisée, à laquelle collaborent les intervenants locaux

Les objectifs assignés à la politique foncière sont clairement définis et en cohérence avec

les autres politiques agissant sur les structures des exploitations agricoles, telles que les aides à l'installation ou à la modernisation, mises en place dans le courant des années 1970. Aussi la majorité des agriculteurs adhère-t-elle à ce projet moderniste qui signifie une reconnaissance sociale de leur métier d'agriculteur. Cet assentiment a permis de développer une cogestion active entre l'administration du ministère de l'agriculture et les organisations professionnelles agricoles pour mener à bien la restructuration des exploitations agricoles françaises (Coulomb, 1990). Les règles et modalités d'application ont été définies à un niveau départemental et s'inscrivent dans une logique de gestion commune, dont les formes administratives sont assez complexes. Elle mobilise en effet les représentants de l'État, essentiellement les Directions départementales de l'Agriculture, et les organisations professionnelles agricoles (Chambre d'Agriculture, syndicalisme agricole majoritaire, instituts de développement technique, organisations coopératives et de crédit...). En matière d'orientation des structures des exploitations agricoles, trois commissions ont revêtu une importance particulière :

- *Le comité technique départemental des Safer*, chargé d'appliquer la politique de rétrocession des terres acquises par les Safer. Jusqu'en 1999, ce comité technique était composé par les actionnaires des Safer, c'est-à-dire des syndicats agricoles majoritaires et des organisations professionnelles qui leur étaient liées, auxquels s'ajoutaient deux commissaires du gouvernement chargés de veiller à la légalité des décisions de ce comité technique. Depuis 1999, les représentants des syndicats agricoles minoritaires peuvent siéger dans ce comité.

- *La commission des structures*, chargée de la mise en œuvre de la politique des structures, composée de représentants de l'État et de la profession agricole.

- *La commission mixte*, également composée de représentants de l'État et de la profession agricole, chargée de la mise en œuvre de la politique d'installation et de modernisation et à partir de la fin des années 1980, chargée de la gestion des quotas laitiers, puis des droits à primes bovines et ovines (Barthélemy et David, 1999).

En 1981, le projet d'offices fonciers du gouvernement socialiste tendait à renforcer la cohérence de cette politique foncière et à l'intégrer dans des objectifs de développement local. Les offices fonciers auraient été des structures de

proximité, cantonaux ou départementaux, gérés par des représentants élus des agriculteurs et des propriétaires, des représentants de l'État et des collectivités territoriales. Dotés des mêmes pouvoirs que les Safer et les commissions des structures, ils auraient disposé en plus de moyens leur permettant d'acheter des terres et de les louer par bail à long terme. Pierre Coulomb, alors conseiller technique chargé des questions foncières au ministère de l'Agriculture, analyse l'échec de ce projet ambitieux de réforme foncière, par « *l'absence de moyens financiers disponibles, dans un contexte de crise économique, ne permettant pas de faire face au coût d'une telle politique* » (Coulomb, 1984). Il montre que la loi foncière agricole de 1984, tout en maintenant les structures existantes, renforçait les droits du fermier, en lui donnant une plus grande liberté d'exploiter et d'investir. Cette loi renforçait le contrôle des structures, en permettant l'abaissement des seuils de superficie à partir desquels il était nécessaire de demander une autorisation d'exploiter et en restreignant les cas d'exemption de demande d'autorisation d'exploiter. Une société d'épargne foncière agricole dotée de 300 millions de Francs de fonds publics a été créée en 1983 pour permettre aux Safer d'étendre leur intervention sur le marché foncier en prenant des participations dans des groupements fonciers agricoles (GFA). Ces dispositifs restaient éloignés de la nationalisation des sols redoutée par les opposants aux offices fonciers.

La politique foncière face aux nouveaux enjeux des années 1980

Le modèle de développement qui fondait la politique foncière élaborée entre 1945 et 1962, soutenu par un consensus sociopolitique fort, a pu fonctionner jusqu'au début des années 1980, grâce à trois facteurs régulateurs importants :

- L'accroissement de la dimension physique du marché (de façon un peu schématique, marché national dans les années 1950, marché européen dans les années 1960, marché international dans les années 1970).

- Un important appel de main d'œuvre dans le secteur industriel et les services, qui permet de rendre l'exode agricole acceptable par la société.

- Un progrès technique soutenu qui a conduit à une forme spécifique de développement de l'agriculture, dans le cadre original du maintien de structures familiales de production, insérées dans un mouvement continu de restructuration.

La réduction par la PAC du soutien aux marchés s'accompagne de l'émergence d'une « multifonctionnalité » de l'agriculture

Dès le début des années 1980, le modèle de production agricole développé au cours des 30 années précédentes est en crise. Les caractéristiques de cette crise ont été souvent décrits (voir par exemple Allaire et Boyer, éd., 1995) : surproduction chronique de certains produits agricoles, coûts budgétaires excessifs de la politique de soutien des marchés agricoles, effets négatifs en matière d'environnement ou d'aménagement du territoire. On conteste l'efficacité d'une orientation trop productiviste de l'agriculture : coût élevé des produits importés nécessaires pour produire des excédents bradés sur les marchés mondiaux, externalités négatives d'un tel mode de production payées par l'ensemble de la société. On conteste également l'équité d'une telle politique qui bénéficie en priorité aux exploitants ayant les meilleurs revenus. Alors que le modèle fordiste est en crise, l'industrie n'a plus besoin du réservoir de main d'œuvre que constituait l'agriculture au cours de la période précédente. La part de l'alimentation continue à diminuer dans le budget des ménages, le modèle de consommation de masse s'essouffle et de nouvelles demandes s'expriment en direction de l'agriculture, y compris en matière de biens alimentaires.

L'enjeu n'est plus d'assurer l'indépendance alimentaire du pays, mais d'aider l'agriculture française à être compétitive sur les marchés extérieurs (8). Pour limiter les dépenses budgétaires consécutives au développement des exportations de produits agricoles, l'Union Européenne s'engage dans une politique de contingentement de la production, inaugurée par la mise en place des quotas laitiers en 1984. En une décennie, à trois reprises (1992, 1999, 2003), les règles de la PAC sont modifiées dans le but d'adapter l'organisation des marchés agricoles au nouveau cadre établi par l'accord agricole de l'Uruguay Round signé en avril 1994 à Marrakech lors de la création de l'Organisation mondiale du commerce

8. « L'agriculture est le pétrole vert de la France ! », déclarait en 1977 le Président de la République.

(OMC). Mais en même temps que sont définies ces nouvelles orientations majeures de la PAC, qui vont dans le sens d'une diminution des soutiens à l'organisation des marchés agricoles et tendent vers l'alignement des prix européens sur les prix mondiaux, est réaffirmé l'objectif d'un modèle européen d'agriculture reposant sur des exploitations familiales occupant tout le territoire. Aussi la réduction du soutien aux marchés agricoles est-elle complétée par une politique d'aides directes au producteur et de soutien à l'agriculture des zones défavorisées et aux méthodes de production respectueuses de l'environnement. L'émergence, au cours des années 1990, de la notion de multifonctionnalité de l'agriculture traduit la volonté politique de la reconnaissance d'un modèle de production agricole allant au-delà de la simple fourniture de biens marchands. La multifonctionnalité traduit l'apparition dans la politique agricole de nouveaux enjeux tels que l'environnement, l'aménagement du territoire ou le maintien de certaines formes sociales de production, qui doivent être pris en compte dans les évolutions des politiques foncières.

Cette nouvelle orientation donnée à la politique agricole va entraîner des débats sur la pertinence de la politique foncière française construite pour favoriser l'augmentation de la production agricole. Tout d'abord, la politique de modernisation de l'agriculture et d'encouragement à l'exode agricole a très rapidement connu des limites, notamment dans les zones difficiles où le maintien d'un minimum de peuplement et d'une activité agricole suffisante pour entretenir l'espace naturel n'était pas assuré. C'est pourquoi en 1973, une aide spécifique, appelée « dotation jeune agriculteur » (DJA) est instaurée pour favoriser l'installation de jeunes âgés de moins de 35 ans s'engageant à être agriculteurs pendant cinq ans dans les zones de montagne et défavorisées. Cette aide est étendue en 1976 à l'ensemble du territoire national, mais son montant peut être modulé selon le lieu de l'exploitation d'installation (montagne, zone défavorisée ou plaine) et selon des critères qui tiennent compte d'éléments plus ou moins favorables dans la situation du jeune qui s'installe. L'objectif affiché de cette aide est alors de faciliter la transmission des exploitations par une amélioration de la trésorerie des jeunes agriculteurs pendant les premières années qui suivent leur installation. Lors de sa création, les critères pour obtenir la DJA concernaient seulement la superficie d'installation qui devait être comprise entre la SMI et le seuil fixé pour demander l'autorisation d'exploiter. Dans les années

1980, les critères d'obtention de la DJA ont été renforcés en vue de promouvoir une exploitation agricole familiale compétitive capable de fournir aux travailleurs familiaux un revenu comparable à celui qu'ils auraient obtenu dans d'autres secteurs d'activités. Ainsi, le niveau de formation professionnelle exigé pour le bénéfice de ces aides a-t-il été relevé et le jeune agriculteur doit démontrer, à l'aide d'un plan d'affaire, appelé étude prévisionnelle d'installation, que son activité dégagera un revenu suffisant trois années après l'installation. Il ne suffisait pas de disposer de terres pour s'installer, il fallait prouver la viabilité économique de l'installation.

Le système des quotas a indirectement renforcé les droits du fermier vis-à-vis de ceux du propriétaire

En second lieu, concernant la maîtrise de l'offre de produits agricoles, des quotas de production ont été mis en place dès 1984 pour le lait. Ils modifient les enjeux liés au foncier. Lorsqu'ils ont été créés, les quotas laitiers étaient un droit à produire une certaine quantité de lait, attribué au producteur et rattaché au foncier utilisé pour cette production laitière. Dans le cas de fermage, le locataire est le seul titulaire des quotas laitiers : cependant, rattachés à la terre, ces derniers concernent le patrimoine du propriétaire. Dans le but de ne pas renchérir les coûts de production laitiers et de ne pas augmenter les investissements nécessaires à l'installation de jeunes agriculteurs en production laitière, en France les quotas laitiers ne peuvent pas être vendus, contrairement à la plupart des pays européens, où un marché des transferts de quotas est institué. Les transferts de quotas laitiers ne peuvent avoir lieu qu'à l'occasion de transferts fonciers (par vente ou location) et sont étroitement contrôlés et réglementés par les pouvoirs publics : ils sont gérés par la commission mixte départementale qui a le pouvoir de prélever une partie des quotas transférés pour les redistribuer gratuitement à des catégories d'agriculteurs considérées comme prioritaires (jeunes agriculteurs, petits agriculteurs, agriculteurs en difficulté). Afin d'améliorer la compétitivité du secteur laitier français, les pouvoirs publics ont mis en place plusieurs programmes de cessation d'activité laitière, qui consistent à attribuer des primes aux éleveurs qui renonçaient définitivement à produire du lait sur les terres auxquelles le quota était rattaché. Dans le cas où la reconversion vers d'autres productions s'avère difficile (régions où la production lai-

tière est dominante), l'arrêt de la production laitière entraîne une baisse de la valeur des terres concernées. Le statut du fermage prévoit la plus totale liberté du fermier quant aux choix des productions et la cour de cassation a confirmé que la disparition du quota ne constituait pas une dégradation du fonds (Hélin, 1992), entérinant ainsi l'autonomie de l'unité de production vis-à-vis de la propriété foncière. En 1992, des droits à prime (9) ont été établis pour la production de viande bovine et ovine (Barthélemy et David éd., 1999) Avoir le droit d'exploiter une terre n'est plus une condition suffisante pour produire et donc pour obtenir un revenu : il est également nécessaire de posséder des quotas de production ou de droits à prime dont les organisations professionnelles agricoles prônent la gratuité. Leur valeur économique ne fut reconnue qu'avec la loi de 2006. En cas de location, l'attributaire de la prime est le locataire, et c'est le patrimoine du propriétaire qui est dévalué. Les droits du fermier sortent donc renforcés de la bataille juridique née de la création des quotas laitiers. Les droits à prime ovine et bovine créés en 1992 ne sont pas rattachés au foncier et leur transfert passe obligatoirement par une réserve départementale, gérée par la commission mixte départementale qui les réattribue selon les mêmes priorités que pour les quotas laitiers.

Assurer la cohérence et la coordination au niveau local des différents instruments des politiques agricoles : les CDOA

Tout comme la politique d'aide à l'installation, l'application française des règlements européens concernant les droits à produire et à prime montre que la dimension foncière n'est pas le seul élément à prendre en compte si l'on veut évaluer la capacité d'une exploitation agricole à générer des gains de productivité, la dimension économique de l'exploitation pouvant s'accroître avec l'obtention des droits à produire sans qu'il y ait un lien direct avec le foncier. La dotation en autres facteurs de production (qualification du chef d'exploitation, capital matériel, droits à produire) est tout aussi importante que la dotation en terres. Aussi, à partir du début des années 1990, le contrôle des transferts des droits à produire ou à prime avec ou sans foncier est-il aussi important que le contrôle des superficies exploitées. Il devient alors nécessaire de coordonner l'action des deux commissions départementales susceptibles de prendre des décisions contradictoires. L'une, la commission des structures, donnait

un avis sur les autorisations d'exploiter pour les agrandissements et les installations au-delà du plafond départemental. L'autre la commission mixte, statuait sur les aides à l'installation et à la modernisation et sur l'attribution de droits à produire et à prime provenant de la réserve départementale. L'harmonisation au niveau départemental des décisions des deux commissions apparaissait dès lors comme une nécessité. Si le SDDS fixait l'orientation de la commission des structures, aucun document n'existait pour donner des directives pour la commission mixte. Dans le meilleur des cas, la réglementation était établie par la jurisprudence des décisions prises antérieurement. Ainsi, il devenait impératif d'avoir une commission qui traiterait à la fois du contrôle des structures, de l'attribution des droits à primes et à produire, de l'aide à l'installation et à la modernisation des exploitations agricoles. Dans cet esprit, la loi de modernisation de l'agriculture de février 1995, crée les commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA) dont les compétences regroupent celles des deux commissions antérieures et celles concernant les agriculteurs en difficulté et sont élargies à la définition des orientations de l'agriculture départementale. En effet, les objectifs de la loi de modernisation de 1995 sont beaucoup plus ambitieux que la seule harmonisation des compétences des commissions préexistantes : il s'agit d'adapter les structures de l'agriculture française aux nouveaux enjeux de la compétition mondiale, tout en conciliant cet impératif de compétitivité avec les caractéristiques des entreprises agricoles familiales à responsabilité personnelle. La CDOA doit avoir un rôle de mise en cohérence et de coordination des différents instruments des politiques agricoles, quelle que soit l'origine de ces moyens. Elle doit intégrer les actions des collectivités territoriales concernant l'installation des jeunes agriculteurs ou la modernisation des exploitations et coordonner les actions de la SAFER qui concernent la politique d'aménagement et de contrôle du foncier.

Par rapport aux commissions auxquelles elle se substitue, la CDOA est élargie dans sa composition et y participent des représentants des collectivités locales, des industries agro-alimentaires et des propriétaires fonciers. En 1999,

9. Dans les années 1980, des primes avaient été accordées aux producteurs de bovins destinés à la boucherie et d'ovins, ceci pour compenser la faible rentabilité de ces productions. Afin de limiter les dépenses budgétaires de l'Union européenne et de maîtriser l'offre de viande bovine et ovine, un quota de primes a été attribué en 1992 à chaque éleveur.

des représentants des consommateurs et des organisations de défense de l'environnement sont intégrés à la CDOA. Le projet agricole départemental (PAD) qu'elle doit élaborer, fixe les orientations politiques départementales et les règles de décisions de la commission. Le PAD se doit de donner une vision globale et prospective de l'agriculture intégrant l'emploi, les marchés, les territoires et l'environnement. Sa rédaction est aussi l'occasion d'évaluer les forces et les faiblesses de l'agriculture au regard d'objectifs jugés prioritaires. En raison de la possibilité de mener désormais une politique conjointe du contrôle des structures et de la gestion des droits à produire et à primes, certains départements définissent de nouveaux critères de gestion. Ainsi, la CDOA se réfère à deux documents : le SDDS pour le contrôle des structures et le PAD pour la gestion des réserves départementales de quotas, droits à prime et des aides à l'installation. L'analyse du contenu des PAD révèle la diversité des stratégies départementales : les CDOA disposent d'une grande liberté pour déterminer les seuils à partir desquels il est nécessaire de demander une autorisation d'exploiter et pour définir leur politique en matière de gestion des réserves départementales de quotas laitiers et de droits à prime. Certaines CDOA misent sur l'efficacité des mécanismes de marché pour orienter les structures d'exploitation agricole vers des formes compétitives, d'autres jouent la carte de l'intervention publique en élaborant des dispositifs opérationnels, parfois complexes, définissant pour chaque orientation de production la dimension économique d'une exploitation-cible qui permette d'atteindre un objectif de revenu par unité de travail. Les agriculteurs dont l'exploitation est située en dessous de cette dimension économique, sont prioritaires pour l'attribution de quotas laitiers ou de droits à primes provenant de la réserve départementale et les autorisations d'exploiter leur sont accordées si l'agrandissement projeté leur permet de se rapprocher de l'objectif de revenu défini. Dans quelques départements, la définition de l'exploitation cible est accompagnée d'une définition d'un seuil de fragilité, qui correspond aux dimensions en dessous desquelles, une exploitation ne peut être viable. La politique des structures qui a pour ambition de maintenir une agriculture familiale doit intervenir de façon prioritaire entre les deux seuils, de façon à conforter ce type d'exploitation et à le rapprocher de l'exploitation-cible. On retrouve ici la logique qui avait conduit dans les années 1960 à définir une SMI et une superficie de cumul (Berriet-Sollicet et Boïnon, 2000).

Une politique foncière aux objectifs contradictoires

La diversité des stratégies mises en œuvre par les CDOA traduit bien l'ambiguïté des objectifs assignés : doit-on privilégier le marché comme mode d'affectation des moyens de production ou doit-on élaborer des règles qui permettent d'affecter les moyens de production rares (terre, quotas) de telle manière que l'agriculture assure des fonctions sociales, territoriales ou environnementales ? Avec l'élargissement des compétences des CDOA, la cogestion de l'agriculture française entre l'administration et les organisations professionnelles agricoles, dont l'efficacité a souvent été reconnue, risquait de produire une grande hétérogénéité interdépartementale des conditions de fonctionnement des exploitations agricoles. Aussi, à quelques années d'intervalle (1995, 1999, 2006), trois lois d'orientation agricole (LOA) ont tenté de préciser les conditions d'exercice du contrôle des structures.

Stabiliser le nombre d'exploitations en favorisant les reprises par de jeunes agriculteurs

La loi de modernisation de l'agriculture de 1995 réaffirme le principe déjà contenu dans l'article 39 du traité de Rome d'une agriculture familiale insérée dans un marché qui est désormais mondial, où les protections antérieures sont amenées à disparaître au fur et à mesure de l'avancée des négociations agricoles à l'OMC. Les structures de production agricole doivent permettre aux travailleurs familiaux de tirer de leur activité agricole un revenu comparable à celui qu'ils auraient obtenu dans un autre secteur économique. La finalité du contrôle des structures est double : il s'agit à la fois de faciliter l'installation des jeunes agriculteurs et d'éviter la concentration des exploitations. La loi de 1995 renforce les dispositifs d'aide à l'installation des jeunes agriculteurs en permettant de les adapter à la diversité des situations locales. Dans le prolongement de cette loi, une charte nationale pour l'installation des jeunes en agriculture est signée en novembre 1995 par les représentants de l'État et de la profession agricole. Cette charte affiche la volonté de stabiliser le nombre d'exploitations agricoles à l'horizon 2005-2010, grâce à un nombre d'installations égal au nombre des départs. À la suite de la charte, des programmes mobilisant à la fois des fonds provenant de l'État et des collectivités

territoriales, visent à promouvoir des « installations supplémentaires » en favorisant la reprise d'exploitations viables dépourvues de successeur familial. Ces aides s'ajoutent à la DJA pour les jeunes qui s'installent dans des conditions particulièrement difficiles (absence d'apport familial, reprise d'exploitation peu productives nécessitant un gros effort d'investissements nouveaux de la part du repreneur, etc.). La LOA de 1999 renforce le lien entre contrôle des structures et installation. Dans cet esprit, le législateur remplace la référence à la SMI pour définir le seuil à partir duquel une demande d'autorisation d'exploiter est nécessaire, par celle d'« unité de référence », « surface qui permet d'assurer la viabilité de l'exploitation compte tenu de la nature des cultures et des ateliers de production hors sol ainsi que des autres activités agricoles » (article 19) et qui est fixée en référence à la superficie moyenne des installations aidées au cours des cinq dernières années. Les aides à l'installation de jeunes agriculteurs ont été intégrées dans les programmes européens de développement rural mis en place à la suite des accords de Berlin de 1999.

L'installation des jeunes agriculteurs est un objectif politique qui semble faire consensus, mais qui rencontre cependant des difficultés dans son application au niveau local. Les petites exploitations des cédants sans successeur n'intéressent généralement pas des repreneurs éventuels pour une exploitation individuelle : elles sont généralement petites, peu pourvues en capital d'exploitation et en droit à produire ou à primes et, compte tenu des investissements à effectuer pour que l'exploitation puisse fonctionner dans de bonnes conditions, le prix exigé par le cédant est souvent trop élevé. Souhaitant valoriser au mieux leur patrimoine, les agriculteurs sans successeurs rechercheront un acquéreur qui aura les meilleures capacités à payer, donc un agriculteur déjà bien doté en moyens de production (foncier, moyens matériels, droits à produire, etc.). Par le rachat du capital d'exploitation, ce ne sont pas les bâtiments inadaptés, le matériel usagé ou le cheptel qui intéressent ces acquéreurs, mais la possibilité de conclure un contrat de location sur les superficies du cédant et de récupérer ses droits à produire ou à prime. Seule une application rigoureuse du contrôle des structures peut empêcher ces agrandissements. Pour ces petits agriculteurs, leur propriété foncière et donc le droit de choisir leur locataire, est la seule chose qu'il leur reste pour valoriser un capital d'exploitation sans grande valeur comptable. Le contrôle des structures limite leurs possibilités de choix, et on com-

prend que dans leur ensemble, les cédants n'y soient pas favorables. Aussi, le contrôle des structures reste difficile à appliquer, même si depuis 1999, les sanctions en cas de non-respect des refus d'autorisation d'exploiter peuvent être dissuasives (sanction pécuniaire d'un montant compris entre 304,90 et 914,70 euros par hectare (10), non versement des aides publiques à caractère économique sur les terres n'ayant pas obtenues l'autorisation d'exploiter). En effet, si la CDOA peut refuser de donner une autorisation d'exploiter parce qu'il y a un candidat prioritaire (jeune agriculteur par exemple), elle ne peut imposer ce candidat à un propriétaire. Si celui-ci refuse de louer au candidat proposé par la CDOA, on est en situation de blocage. Seules les Safer, parce qu'elles peuvent préempter l'achat de terres, ont les moyens d'orienter le foncier vers les candidats qu'elles jugent prioritaires. Les Safer constituent un outil important de régulation du foncier qui doit obéir aux mêmes objectifs que les CDOA, notamment en ce qui concerne l'installation des jeunes agriculteurs et la restructuration des exploitations. Hormis les cas de suppression d'exploitation ou d'agrandissement par bien préempté au delà d'un seuil de surface, les opérations Safer ne sont pas soumises à autorisation d'exploiter (et donc à l'avis de la CDOA). Cependant, la présence dans leurs comités techniques départementaux d'un commissaire au gouvernement représentant le ministre de l'agriculture permet de garantir dans les choix à opérer une certaine cohérence avec les orientations de la CDOA.

Il est difficile de concilier la compétitivité exigée par le marché mondial avec des structures familiales de production

La location de l'exploitation au fils d'un agriculteur voisin est un compromis satisfaisant entre deux objectifs poursuivis par les anciens exploitants : transmettre leur entreprise et retirer une bonne valorisation du patrimoine qu'ils ont accumulé. Ceux qui fournissent les meilleures garanties en la matière sont les enfants des gros agriculteurs de la commune ou du canton. Cette reprise d'une petite exploitation conforte l'exploitation familiale et permet l'installation du jeune. Comme il s'agit d'une reprise dans le cadre d'une installation, l'autorisation d'ex-

10. Ces montants sont ceux qui figurent dans la rédaction de l'article L 331-7, consulté sur le site Legifrance le 26/07/2011 et diffèrent légèrement de ceux indiqués dans l'édition papier du code rural. ([http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000006583536&cidTexte=LEGITEXT000006071367&dateTexte=20110726&oldAction=rechCodeArticle](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?i dArticle=LEGIARTI000006583536&cidTexte=LEGITEXT000006071367&dateTexte=20110726&oldAction=rechCodeArticle)).

exploiter sera accordée assez facilement, même si le père a déjà une grosse exploitation. Seul, le jeune n'aurait pas les moyens de racheter l'entreprise du cédant ou n'offrirait pas de garanties suffisantes pour le paiement des fermages. La caution des parents lui permet d'avoir plus facilement accès aux prêts bancaires. Dans le cas d'une perspective de fusion entre l'exploitation reprise et celle du père, celui-ci peut reprendre une partie du capital, accepter d'anticiper l'héritage ou consentir un prêt familial afin de faciliter l'installation du fils. La bonne valorisation patrimoniale par le cédant de son entreprise est permise par la stratégie familiale de l'acquéreur et de son père. Ainsi, un jeune agriculteur peut-il s'installer sur la ferme d'un agriculteur voisin et fusionner ensuite sa petite exploitation avec la grosse exploitation de son père en créant une société. Lorsque le père prend sa retraite, dans la grande majorité des cas, l'exploitation continue avec un seul exploitant, en l'occurrence le fils installé quelques années auparavant, et sans réduction de la superficie. Le résultat est donc bien, à travers le changement de génération et la transition par une société, l'agrandissement de l'exploitation initiale mise en valeur par une seule personne. La LOA de 1999 avait introduit une disposition dans l'article 311-2 du code rural selon laquelle « toute diminution du nombre total des associés exploitants, des coexploitants, des coïndivisaires au sein d'une exploitation est assimilée à un agrandissement » et nécessitait une autorisation d'exploiter. Cette disposition avait fait l'objet de vifs débats à l'Assemblée Nationale et de l'opposition de la majorité du Sénat. Cette obligation a été supprimée par la LOA du 5 janvier 2006. Au delà des modifications législatives liées à l'alternance politique, la difficulté du législateur de fixer un cadre juridique stable pour l'application du contrôle des structures traduit l'ambivalence des objectifs assignés à la politique agricole : favoriser une agriculture compétitive s'insérant dans un marché mondialisé, tout en maintenant des structures familiales de production.

Le fonds agricole cessible, créé en 2006 pour inciter les exploitants à une démarche d'entreprise, est peu utilisé

Les dernières loi du 5 janvier 2006 et du 10 juillet 2010 ont comme objectif de faciliter l'évolution des exploitations agricoles vers une démarche d'entreprise, capable de renforcer la compétitivité du secteur agricole, en vue d'affronter la concurrence internationale. Toutes les

lois d'orientation agricole votées entre 1960 et 1999 posaient l'exploitation familiale comme modèle unique de l'entreprise agricole : en ne l'imposant plus comme référence, la loi de 2006 facilite ainsi la diversité des réponses que peuvent donner les agriculteurs aux attentes économiques et sociétales. En matière de droit foncier, cette loi assouplit les modalités du contrôle des structures, notamment en relevant les seuils de superficie à partir desquels l'autorisation d'exploiter est nécessaire. Mais la principale innovation de cette loi est la création du fonds agricole, complétée par la possibilité de cession du bail. Ainsi le droit rural tend-il à se rapprocher du droit commercial. Le fonds agricole donne la possibilité d'introduire des éléments immatériels pour l'évaluation de l'entreprise agricole, tels que le droit au bail, les droits à produire, le droit à paiement unique (DPU) (11), la clientèle ou encore les contrats passés par l'exploitant agricole (12). Une logique d'exploitation, selon laquelle le fonds est évalué en fonction de sa valeur d'usage, tend ainsi à se substituer à une logique d'entreprise, selon laquelle le fonds est évalué en fonction du potentiel de résultat qu'il est susceptible de générer. Pour le législateur, la possibilité de cession de bail devrait permettre de transmettre plus facilement les unités de production qui représentent souvent l'addition de terres louées à plusieurs propriétaires. L'objectif est d'encourager la constitution d'unités économiques pérennes ayant une valeur patrimoniale et négociable. En contrepartie, pour qu'un bail soit cessible, il faut qu'il ait une durée minimale de 18 ans et l'acceptation de la cessibilité du bail par le propriétaire lui permet de majorer de 50 % le montant des loyers : en améliorant ainsi la rentabilité du placement foncier, cette mesure peut encourager certains épargnants à investir dans le foncier agricole locatif, alors que les contraintes imposées par le statut du fermage avaient encouragé les propriétaires fonciers non agriculteurs à vendre leur patrimoine foncier. La majorité des bailleurs est constituée d'anciens exploitants agricoles. Pour ces personnes, la conclusion d'un bail cessible de 18 ans rend plus difficile le règlement des successions, notamment pour les héritiers souhaitant vendre. La possibilité de créer un fonds agricole analogue au fonds de commerce, tout comme la cessibilité du bail, avait été débattue lors de la

11. Le DPU, créé par le règlement européen n° 1782/2003 du 29 septembre 2003, est la forme que prennent les aides directes aux agriculteurs versées par l'Union européenne.

12. Toutefois, les terres agricoles et certains droits (tels que les quotas laitiers) dont la valeur est incontestable ne sont pas compris dans le fonds agricole, ce qui limite la valeur de ce fonds, et donc son intérêt.

discussion de la loi sur le statut du fermage en 1946 : certains députés proposaient que l'indemnité pour amélioration du bien loué due en fin de bail par le propriétaire au fermier sortant soit payée par le fermier entrant. Mais un consensus s'était alors formé pour considérer que, dans le cadre du statut du fermage, le contrat de bail était un contrat entre deux personnes excluant toute possibilité de cession. Au fil des années, seules deux exceptions, justifiées par le caractère familial de l'exploitation agricole, ont été introduites : la cession en faveur du conjoint ou celle au profit des descendants du fermier. Un bilan des déclarations de fonds agricole au cours des deux premières années d'application de la loi a été effectué : les déclarations de fonds agricoles recensées sont de 97 en 2006 et de 293 en 2007, ceci au regard des 326 000 exploitations agricoles professionnelles recensées en 2007 (Deswarte, 2009). Alors que la création du fonds agricole était censée légaliser les pratiques illícites de « pas de porte » constatées dans l'agriculture du Nord et du Bassin Parisien, le faible nombre de déclarations de fonds agricoles montre que la réponse juridique donnée ne tient pas suffisamment compte de la réalité des entreprises agricoles, qui, ayant plusieurs propriétaires fonciers bailleurs, doivent, pour vendre ce fonds, avoir signé un bail cessible avec chaque bailleur, ou alors obtenir du bailleur qu'il signe un contrat de location avec l'acquéreur du fonds agricole.

* *
*
*

La politique foncière mise en place en France depuis 1945 se différencie assez nettement de celle menée dans les autres pays de l'Union européenne par une réglementation très contraignante pour l'accès aux moyens de production agricole. Elle a été principalement orientée pour adapter le droit de propriété aux nécessités du développement d'une agriculture capable de gains de productivité élevés. Là où prédominait encore la grande propriété foncière, les limitations du droit des propriétaires fonciers au bénéfice des fermiers ont favorisé le développement de la propriété paysanne par le rachat des terres par ces derniers. La nécessaire restructuration des unités de production agricole au début des années 1960, a été facilitée par les lois d'orientation agricole de 1960 et 1962, qui garantissaient la propriété des petits paysans tout en les encourageant à libérer leurs terres au bénéfice des agriculteurs moyens aux gains de productivité potentiels élevés. Ces lois donnaient le pouvoir d'orienter l'affectation des terres agricoles aux

agriculteurs les plus favorables à la modernisation. Elles ont favorisé la réalisation de compromis locaux permettant une meilleure gestion de l'exode agricole dans le contexte favorable de la croissance économique des années 1960.

Par rapport à la la notion de dépendance de sentier (Mahoney, 2001), on peut dire que l'accord agricole de l'Uruguay Round est un « moment critique » où a été fait le choix d'abandonner une politique agricole protectionniste vieille de plus d'un siècle. L'insertion de l'agriculture dans les négociations commerciales internationales a mis en évidence les contradictions du dispositif français assez rigide réglementant l'accès au moyen de production agricole essentiel qu'est la terre. Il en est également ressorti la nécessité d'une faculté d'adaptation rapide des entreprises agricoles aux signaux fournis par les marchés mondiaux des produits agricoles. La politique agricole française est de plus en plus étroitement dépendante de la PAC, qui résulte de compromis où la France ne joue plus un rôle déterminant, comme ce fut le cas dans les années 1960. Dans une Union européenne, où le foncier est beaucoup moins réglementé qu'en France, la politique foncière française peut paraître un obstacle à une concurrence libre et non faussée. Ces évolutions remettent en cause la politique foncière antérieure avec des décisions législatives et réglementaires chaotiques et contradictoires. Même si l'échec des négociations agricoles du cycle de Doha montrent la difficulté de créer de nouveaux « arrangements institutionnels », le projet de réforme de la PAC de la Commission européenne en 2013 s'inscrit nettement dans la perspective de la conclusion d'un accord à l'OMC. Aujourd'hui cette politique foncière apparaît plus difficile à mettre en œuvre, comme en témoignent l'adoption de trois lois d'orientation agricole en une décennie. D'un côté, on encourage, pour des raisons environnementales, le développement de systèmes de production moins intensifs, ce qui pousse les agriculteurs à chercher à accroître leurs superficies. De l'autre, on souhaiterait, pour des raisons d'aménagement du territoire et de cohésion sociale, stabiliser le nombre d'exploitations agricoles et favoriser les installations de jeunes agriculteurs. La recherche de baisse de coûts de production comme réponse à l'alignement des prix agricoles européens sur les prix mondiaux pousse les agriculteurs à augmenter leurs superficies : le statut du fermage, le contrôle des structures ou l'action des Safer apparaissent pour les plus dynamiques d'entre eux comme un obstacle à l'amélioration de la faculté d'adaptation de leur entreprise. □

BIBLIOGRAPHIE

- Agreste Graphagri (2009)**, *L'agriculture, la forêt et les industries alimentaires*, Paris, Agreste, 179 pages.
- Allaire G. et Boyer R. éd. (1995)**, *La grande transformation de l'agriculture* Paris, INRA, Economica, 442 pages.
- Astruc J. (1986)**, « La politique des structures a-t-elle évolué depuis 1960 ? », *Économie rurale*. N° 171, janvier-février, pp. 27-31.
- Augé-Laribé M. (1950)**, *La politique agricole de la France de 1880 à 1940* Paris, PUF, 485 pages.
- Barthélemy D. (1988)**, *La naissance de l'entreprise agricole* Paris, Economica, 184 pages.
- Barthélemy D. (2002)**, « Économie patrimoniale et répartition des moyens de production dans l'agriculture française », *Économie Rurale*, n° 268-269, mars-juin, pp. 89-102.
- Barthélemy D. et Boinon J.P. (1974)**, « Accroissement de la propriété paysanne et développement de l'exploitation moyenne ». *Économie rurale* n° 104, novembre-décembre, pp. 35-40.
- Barthélemy D. et David J. éd. (1999)**, *L'agriculture européenne et les droits à produire. Les interprétations nationales de la PAC*. INRA édition, Paris, 434 pages.
- Bergmann D. et Baudin, P. (1989)**, *Politiques d'avenir pour l'Europe agricole*, Paris, INRA, Economica, 170 pages.
- Berriet-Sollicec M et Boinon J.P. (2000)**, « Analyse des instruments d'orientation de l'agriculture départementale » *Économie Rurale*, n° 260, nov.-déc., pp. 148-153.
- Boussard J.-M. (2000)**, « Faut-il encore des politiques agricoles? », *Déméter*, Armand Colin, Paris, pp. 139-204.
- Cavailhes J. (1971)**, *La rente d'exploitation et les pas-de-porte dans l'agriculture française*, INRA Dijon, Document de recherche n° 1, 53 pages.
- De Crisenoy C. (1988)**, « De l'origine et du rôle de la politique foncière agricole », *Économie Rurale*, n° 184,185,186, mars-août, pp. 85-91.
- Coulomb P. (1984)**, « Feu les offices fonciers », *Études foncières*, n° 22, mars, pp. 1-11.
- Coulomb P. (1990)**, « La cogestion : une nouvelle tentative corporatiste? » in **Coulomb P. et al, éd.**, *Les agriculteurs et la politique*, Paris, FNSP, pp. 147-157.
- Deswarte P. (2009)**, « Pourquoi le fonds agricole ne se développe-t-il pas? » *Revue de droit rural* n° 369, pp. 16-21.
- Duby G., Wallon A. (dir.) (1976)**, *Histoire de la France Rurale*, Tome 4, *La fin des paysans : de 1914 à nos jours*, Paris, Seuil, 671 pages.
- Dumont, R. (1951)**, *Voyages en France d'un agronome*, Paris, M. Th. Génin, 466 pages.
- Dutertre C., El Mouhoub M., Moati P. et Petit P. (2000)**, « Secteurs et territoires dans les régulations émergentes » *La lettre de la régulation*, n° 33, juin, pp. 1-5.
- Gaudefroy P. (1944)**, « Le statut du fermage », *Classeur Sirey, Lois annotées*, pp. 1422-1423.
- Gervais M. , Servolin C. et Weil J. (1965)**, *Une France sans paysans* Paris, Seuil, 128 pages.
- Groupe Polanyi (2008)**, *La multifonctionnalité de l'agriculture : une dialectique entre marché et identité*, Versailles, Quae, 360 pages.
- Hall A. P. et Taylor C.R. (1997)**, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue Française de science politique*, n° 47, 3, pp. 469-496.
- Hélin F. (1992)**, *Les quotas laitiers, de l'autorisation administrative au droit des patrimoines. Éléments de réflexion sur un instrument communautaire de contingentement en droit français et anglais*. Thèse de droit, Institut Universitaire Européen, 277 pages + annexes.
- Kautsky K. (1900)** *La question agraire. Étude sur les tendances de l'agriculture moderne*. Paris, Maspero, 1970, 463 pages.
- Mahoney J. (2001)**, « Path-Dependent Explanations of Regime Change : Central America in Comparative perspective », *Studies in Comparative International Development*, n° 36, 1, pp. 111-141.
- Martin M. (1961)**, « La désintégration du statut du fermage par la jurisprudence », *Paysans*, n° 28, fév.-mars, pp. 52-66.

Ourliac P. et de Juglard M. (1951), *Fermage et métayage dans la législation récente*, Paris, Juris Classeurs, 110 pages.

Rueff J. et Armand L, (dir.) (1960), *Rapport sur les obstacles à l'expansion économique*, Paris, Imprimerie Nationale, 98 pages. Téléchargeable sur le site http://documents.irevues.inist.fr/bitstream/2042/28085/1/XX_CNE-LIPSOR_Obstacles.pdf.

Thelen K. (2003), « Comment les institutions évoluent : perspectives de l'analyse comparative historique », *L'année de la régulation, Économie, Institutions, Pouvoirs*, n° 7, pp. 13-43.

Thélot C. (1982), *Tel père, tel fils? Position sociale et origine familiale*, Paris, Dunod, 249 pages.
