

**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**

Coulomb P.

in

Jouve A.-M. (ed.), Bouderbala N. (ed.).
Politiques foncières et aménagement des structures agricoles dans les pays
méditerranéens : à la mémoire de Pierre Coulomb

Montpellier : CIHEAM
Cahiers Options Méditerranéennes; n. 36

1999
pages 69-94

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=98400029>

To cite this article / Pour citer cet article

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



<http://www.ciheam.org/>
<http://om.ciheam.org/>

La politique foncière agricole en France

Pierre Coulomb

INRA-ESR ; CIHEAM-Institut Agronomique Méditerranéen, Montpellier (France)

Une politique foncière “à part?”

La politique foncière agricole est indéniablement complexe pour le non-spécialiste. Mais est-elle moins complexe que celle qui concerne les villes ? De même que le sens de la politique foncière urbaine s'éclaire historiquement, dans sa genèse, par les formes mêmes du développement industriel et économique, par l'expression des intérêts et des mouvements sociaux, enfin par l'ensemble des réflexions techniques, économiques, sociologiques qui composent l'urbanisme, de même la politique foncière agricole ne peut se comprendre indépendamment des formes de la croissance agricole, de la nature économique des unités de production et enfin de la diversité historique des couches sociales qui l'ont animée.

Telle qu'elle s'est développée depuis la Libération d'abord, puis après les lois d'orientation de 1960-1962, la politique foncière agricole s'est avérée avoir été un puissant moyen de restructuration des couches sociales agricoles qui composaient la société hiérarchisée de la vieille France rurale jusqu'aux années cinquante. Ce fut souvent un véritable combat – dont on ne peut rendre compte ici – que menèrent au sein du Centre National des Jeunes Agriculteurs (CNJA) ou du mouvement paysan-travailleur, les jeunes agriculteurs des années cinquante à aujourd'hui pour faire aboutir mais aussi faire appliquer les dispositions de ces lois.

Ce « combat » et les débats très durs qu'il entraînait étaient internes à l'agriculture : il s'agissait bien de savoir comment gérer socialement l'usage de la terre « outil de travail ». La principale conséquence en est que cette politique foncière agricole s'est développée quasi indépendamment de la politique foncière rurale. Ce n'est que très récemment que le souci de l'aménagement rural intervient dans la conception de la politique foncière agricole (loi d'orientation de 1980). Mais on peut penser surtout que la nouvelle loi sur le transfert des compétences qui renforce le pouvoir des élus conduira à une meilleure intégration de la politique de gestion de l'espace rural et de celle des « structures agricoles ».

I – Un ensemble complexe et diversifié dont la cohérence est dans les objectifs

A vrai dire, ce terme de « politique des structures » date, sous ce nom, des lois d'orientation agricole de 1960 (loi d'orientation proprement dite) et de 1962 (loi dite « complémentaire », élaborée par Edgard Pisani). Ces deux lois furent conçues au cours d'une longue crise qui secoua l'agriculture et la société rurale de 1953 à 1963.

Mais ces deux lois avaient été précédées dès avant la guerre par d'autres dispositions importantes: loi sur le remembrement des propriétés (1920), loi sur l'héritage (1938) et surtout le statut du fermage et du métayage définitivement établi à la Libération (1945).

Enfin, depuis les années soixante, ce dispositif a été renforcé: loi sur la propriété sociétaire (GFA) en 1970, amélioration du statut du fermage (1975 et 1984), mais surtout « volet foncier » de la loi d'orientation de 1980 (loi Méhaignerie) qui complète et précise la politique dite, stricto sensu, « politique des structures », puis, après l'échec du projet d'offices fonciers (1981-1982), la nouvelle et dernière loi sur les structures et le statut du fermage (loi Rocard).

La politique foncière agricole peut être analysée dans son ensemble sous un double aspect :

- D'abord la mutation des structures sociales de l'agriculture française, c'est-à-dire de la dissolution progressive des sociétés agraires, diverses du reste selon les régions, organisées en couches sociales très différenciées: grands propriétaires-bailleurs, agriculteurs-utilisateurs de main-d'œuvre, petits et très petits paysans fournisseurs de main-d'œuvre aux plus « gros », ouvriers agricoles permanents, temporaires ou saisonniers, mais aussi statuts juridiques très différents des exploitants : agriculteurs, fermiers, métayers ou en « faire-valoir direct ». Cette « dissolution » a été opérée, d'une part par le déclin du pouvoir social des grands propriétaires-bailleurs (statut du fermage et du métayage) et, d'autre part, par une administration et accélération de l'exode agricole (politique des structures). Bien entendu cette évolution s'est appuyée par ailleurs sur le développement rapide de la mécanisation et de la motorisation et sur la forte croissance industrielle et tertiaire de l'après-guerre.
- Le second aspect est celui, corrélatif et concomitant, de l'émergence de l'exploitation familiale moderne « en croissance ». L'exploitation familiale (c'est-à-dire l'exploitation dont le travail est fourni essentiellement par la famille et, de plus en plus, par le seul chef d'exploitation), loin d'être un archaïsme, est, au contraire, la forme moderne de production dans la plupart des pays industriels : c'est sur cette base que ce sont développés les progrès techniques qui ont permis une forte hausse de la productivité et l'intensification des productions (animales surtout, mais aussi végétales telles que le maraîchage). Le développement de cette agriculture intensive a exigé – et exige – une forte capitalisation. Elle a entraîné une concurrence longtemps très forte sur le marché foncier et, du même coup, une forte hausse du prix des terres jusqu'en 1978-1980, à des taux dépassant alors souvent celui de l'inflation.

La législation foncière agricole accompagne cette évolution sur deux plans.

Le premier est celui du contrôle de la concentration des terres libérées par la disparition des petites exploitations avec, d'une part, le contrôle des « cumuls » des terres qui est l'un des aspects essentiels de la politique des structures et, d'autre part, les possibilités d'intervention sur le marché foncier des SAFER (droit de préemption, action en révision de prix, etc.).

Le second plan est celui qui vise à faciliter l'installation des jeunes sur des exploitations de taille suffisante et à les aider à moderniser rapidement leur exploitation. On est là aux franges de la politique foncière et des actions de développement. Certaines dispositions qui visent à diminuer la charge foncière (lois sur l'héritage, propriété sociétaire, etc.) relèvent de la politique foncière au sens propre ; d'autres (dotation aux jeunes agriculteurs, plans de développement, prêts bonifiés et subventions diverses) s'en éloignent. Mais pourtant, ces dispositions se veulent cohérentes autour de l'objectif de développement des exploitations agricoles ; comme du reste, elles se veulent cohérentes avec d'autres actions « structurelles » dans ce mouvement de rénovation de l'appareil de production agricole : diffusion du progrès technique et encadrement technique, modernisation de la mise en marché des produits agricoles, développement de la coopération selon des formes diversifiées, etc. Cette cohérence est voulue par le législateur comme en témoigne la forme législative de beaucoup de ces dispositions au sein de lois d'orientation « globales » en 1960, 1962 et 1980.

C'est, du reste, cette cohérence dans « l'orientation » de l'appareil productif vers les exploitations familiales modernisées et intensifiées qui permet le mieux de mesurer l'efficacité de ces lois et la fidélité de leur mise en œuvre à l'esprit et à la lettre des lois.

C'est aussi cette cohérence qui permet de comprendre les débats actuels sur l'avenir de la politique foncière et de préciser les enjeux de son développement présent et futur.

La crise économique renforce les difficultés d'installation des jeunes agriculteurs (hausse des coûts de production et d'investissement) au moment même où beaucoup de terres se libèrent pour des raisons de structure de la pyramide des âges des agriculteurs (près de 40 % prennent leur retraite dans les années 80-90). De ce fait, la question des conditions d'installation des jeunes et de la « reproduction » des exploitations devient primordiale ; inversement, on peut aussi juger aujourd'hui que la phase d'exode agricole est pratiquement achevée. Les dispositions qui visent à l'accélérer passent donc aujourd'hui au second plan, et certaines sont donc peut-être désormais inutiles.

Mais ce qui vient d'être dit n'est pas suffisant pour rendre compte de la complexité du problème : il faut encore en décrire sommairement le mode de gestion administratif, juridique et social. Construite au fil du temps, cette politique est mise en œuvre par des institutions aux statuts juridiques ou administratifs très variés.

La mise en œuvre s'opère le plus souvent au niveau départemental (sous l'autorité du préfet et de la Direction départementale de l'Agriculture : c'est le cas des dispositions du statut du fermage ou de la politique des structures). Mais les SAFER ont, elles, un champ d'action pluri-départemental et souvent chevauchent plusieurs régions.

Si pour le statut du fermage, les conflits entre propriétaires et bailleurs relèvent du droit civil – tribunal paritaire des baux ruraux –, de même d'ailleurs que les conflits avec les SAFER, par contre, les conflits concernant les décisions de refus de cumul de terre (décision par arrêté préfectoral) relèvent, elles, des tribunaux administratifs.

Enfin, la « nature » du centre de décision est très variée. Le tribunal paritaire est le lieu d'arbitrage des contrats signés librement entre les deux partenaires que sont le bailleur et le loueur. Les SAFER (sociétés anonymes) sont gérées par un conseil d'administration qui comprend les actionnaires (Crédit Agricole, mutuelles, collectivités locales, organisations professionnelles agricoles dont des syndicats). L'instance de décision de la politique des structures est une commission paritaire départementale Etat/profession, cette dernière étant représentée en général par « le » syndicalisme agricole. Les aides à l'installation sont décidées, elles, dans le cadre d'une commission dite « mixte » réunissant la DDA à diverses organisations professionnelles (Crédit Agricole, chambres d'agriculture, mais aussi syndicats). Il faudrait encore parler des instances communales lorsqu'il s'agit du remembrement...

La représentation professionnelle est, elle-même, de statuts très divers. Les juges des commissions paritaires sont élus, de même (dans un cadre différent) les représentants des chambres d'agriculture. L'influence du syndicalisme est là réelle : mais elle est tout de même médiatisée par l'élection. Cette influence est encore plus médiatisée lorsqu'il s'agit d'agriculteurs, représentant le conseil d'administration de la Caisse régionale de Crédit Agricole, ou d'une mutuelle. Mais l'influence syndicale peut être directe dans le cas de la commission des structures où les représentants professionnels sont désignés par « le syndicalisme » – et souvent « révocables » par lui.

L'influence du syndicalisme agricole départemental de la FNSEA et surtout du CNJA (les jeunes étant les plus concernés) est de ce fait déterminante dans l'intensité et les modalités de la mise en œuvre des politiques foncières agricoles. Les positions syndicales varient fortement selon les départements et mêmes les petites régions agricoles. Aussi ne faut-il pas s'étonner de constater la très inégale application de ces lois : elle reflète la diversité des jeux socio-économiques agricoles selon les régions où les syndicats sont plus ou moins opiniâtres ou au contraire volontiers indifférents à informer les instances de décision ou à exiger d'elles la mise en œuvre des lois.

La reconnaissance, en 1981, des autres syndicats agricoles (MODEF, CNSTP, FNSP, FFA) par Edith Cresson et leur entrée dans ces instances peut, dans certains cas modifier cet ordre des choses, mais il faut compter avec la diversité des situations.

II – Panorama de la politique des structures

Nous verrons successivement ce qui relève de « l'administration » d'un changement de structures sociales dans l'agriculture, puis ce qui relève d'une politique soutenant l'émergence des exploitations familiales modernes. Il est évident que certaines mesures concernent la question, plus actuelle que jamais, des conditions de « reproduction » des exploitations, c'est-à-dire de l'installation des jeunes agriculteurs.

1. Le changement social

Deux aspects très différents sont à considérer ici : d'abord la régulation du pouvoir social des propriétaires fonciers-bailleurs, ensuite la mutation de la structure de la force de travail agricole, autrement dite la gestion de l'exode agricole.

A. Le statut du fermage et du métayage

En 1945-1946, le très important statut du fermage conçu lors du Front Populaire (voté alors par la Chambre des Députés, il avait été repoussé par le Sénat où les grands propriétaires étaient alors bien représentés) est définitivement adopté sous l'égide du ministre socialiste de l'Agriculture, Tanguy Prigent.

Son application dérivera souvent dans le sens de l'intérêt des propriétaires : la jurisprudence devra être corrigée par de nouvelles affirmations par la loi du respect de l'esprit de ce statut : ce sera entre autres le cas en 1960 et 1962, puis en 1975 et enfin en 1984. Mais, à l'inverse, d'autres dispositions législatives chercheront au contraire à en limiter les « inconvénients » vrais ou supposés : ainsi, ce statut sera dénoncé de façon spectaculaire (mais inopérante) comme un frein à la croissance par le rapport Rueff-Armand de 1958, et, plus sérieusement mis en cause lors des discussions concernant les lois foncières de 1970 (lois « Duhamel », GFA, baux à long terme) comme un obstacle à l'extension de la propriété sociétaire agricole, c'est-à-dire au placement de capitaux d'origine non agricole dans la propriété foncière.

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. Ce n'est certes pas le lieu ici de rendre compte des analyses (qui sont à l'origine même de l'économie politique classique) sur les rapports entre la rente foncière agricole et la croissance industrielle, mais il est sans doute nécessaire de rappeler que tous les Etats aujourd'hui industriels ont été amenés (en général plus tôt que ne l'a fait la France) à limiter la part dans le revenu national de la rente foncière.

Ceux qui, pour diverses raisons, ne l'ont pas fait sont restés au milieu du gué de l'industrialisation : en témoigne l'Amérique Latine ou, avant la guerre, des pays comme la Roumanie ou la Hongrie. Quant à la France, elle-même, son retard à ce sujet a eu pour conséquence le maintien d'une « sous-industrialisation » dans de nombreuses régions (essentiellement la moitié ouest) qui composaient, il y a peu, une fraction de la France quasi exclusivement agricole.

Le pouvoir social du propriétaire-bailleur est limité d'abord par l'exercice du droit de reprise. La continuité des baux successifs (de neuf ans) ne peut être interrompue par le propriétaire que s'il entend reprendre pour lui-même ou l'un de ses descendants qui s'engage alors à cultiver la terre durant au moins quinze ans et qui, de ce fait, doit aussi répondre à certains critères de formation.

A l'origine, le droit de reprise était autorisé pour des membres de la famille, ce qui permettait des reprises (jugées « abusives » par les fermiers) par des personnes très âgées qui n'étaient là que comme prête-nom. Mais surtout, jusqu'en 1984 (loi Rocard), c'était au fermier évincé de prouver que son propriétaire avait les titres voulus pour cultiver et qu'il cultiverait bien pendant quinze ans. Le renversement de la charge de la preuve, par la loi de 1984, évite, au profit de la stabilité des fermiers, une manœuvre classique qui consistait à reprendre, puis à invoquer un cas de force majeure et alors de relouer à un autre fermier (en général plus cher) ou plus couramment de vendre l'exploitation (plus chère d'un tiers environ lorsqu'elle est libre). Remarquons cependant que la loi n'empêche pas la vente de la ferme louée à un « futur » agriculteur : celui-ci est, dès l'achat, propriétaire et peut alors faire jouer pleinement le droit de reprise. Enfin, certains baux de longue durée (vingt-cinq ans) dits « baux de carrière », dont l'existence juridique date de 1970 (loi Duhamel sur la propriété sociétaire), permettent au propriétaire de reprendre plus librement la terre en fin de bail.

Ces dispositions renforcent la stabilité du fermier sur son exploitation. Dans beaucoup de cas, le bail est ainsi renouvelé tout au long de sa vie professionnelle ; son épouse ou l'un de ses enfants peut, s'il y a lieu, lui succéder. Mais ces dispositions seraient insuffisantes pour le développement de l'exploitation si l'agriculteur ne pouvait librement investir. Sur ce plan aussi, le statut du fermage a connu une évolution importante et sans doute non encore achevée. Jusqu'en 1945, le propriétaire pouvait imposer très largement, par la rédaction même des termes du bail, un système de production au fermier (mais, bien sûr, tous ne le faisaient pas). Les textes initiaux assurent la liberté de choix, mais avec des ambiguïtés (la mise en culture des prairies permanentes, par exemple). Quant aux investissements (construction de bâtiments d'exploitation ou rénovation de ceux-ci), ils pouvaient être interdits par le propriétaire en raison du fait que, si le fermier abandonnait l'exploitation, ce serait à lui d'en avoir la charge (ou au fermier suivant). Si, même le propriétaire en donnait l'autorisation, le fermier, toujours s'il était amené à quitter la ferme, ne pouvait récupérer qu'une fraction modeste de ses investissements. De 1960 à 1984, la loi a

renforcé les possibilités d'investissement et de modernisation de l'exploitation par le fermier, tout en cherchant à ne pas léser les intérêts financiers du propriétaire.

Le second aspect du statut du fermage concerne la régulation des loyers. Fixés en nature (quantité de produit par hectare), les loyers sont donc, grosso modo, indexés sur les prix agricoles. Mais ils ne sont pas pour autant indexés sur l'évolution de la productivité par hectare. Jusqu'en 1975, en effet, on pouvait se référer aux quantités produites par hectare... en 1939 ! Depuis, le propriétaire peut exiger une revalorisation – mais il reste que le fermier pense pouvoir affirmer que les gains de productivité lui sont imputables – à quoi le propriétaire peut alors rétorquer qu'il ne peut faire jouer librement une concurrence qui lui assurerait de meilleurs revenus, et c'est bien là la question qui est de limiter le prélèvement « rentier » sur le revenu du producteur.

On accuse souvent le faible niveau du taux de la rente (2 à 2,5% de la valeur marchande des terres) de décourager les placements dans la terre agricole et, en particulier, aujourd'hui dans la propriété sociétai-re. Si cet argument avait relativement peu de poids lorsque l'évolution des prix des terres protégeait contre l'érosion monétaire, il n'en est plus de même aujourd'hui : le prix des terres baisse (en moyenne) en francs constants, l'inflation est moindre et surtout les revenus mobiliers se sont – ou ont été – revalorisés.

Mais le problème le plus important est celui des conditions réelles de l'application de ce statut. Conçu pour régler les rapports entre les propriétaires louant des exploitations et des fermiers « en fermage pur » (18% des exploitations), il est là – au travers de quarante années de luttes juridiques – relativement bien appliqué. Mais en réalité, le fermage est bien plus divers : fermage familial du père qui loue à son fils, fermage familial de parcelles des cohéritiers louant à leur frère ou sœur, mais surtout fermage de parcelles des petits propriétaires produits par l'exode agricole. Sans compter – et c'est un cas fréquent dans le sud-est de la France et la Corse – la propriété indivise qui rend difficile l'établissement d'un contrat. Dans ces situations très diverses, le statut du fermage est souvent mal appliqué (locations verbales sans contrat).

C'est en effet le développement considérable du fermage de parcelles qui pose le plus de problèmes aujourd'hui. 40 % des exploitations – en général les plus modernisées – sont en « faire-valoir mixte » : l'exploitant étant propriétaire du « vieux » noyau de l'exploitation et louant en moyenne à cinq propriétaires différents des parcelles supplémentaires. Or, la reprise par le propriétaire (pour sa retraite, pour construire, etc.), peut mettre à mal l'équilibre économique de l'exploitation. La loi de 1984 apporte des améliorations sur deux plans : en facilitant l'obtention d'un bail en cas de locations verbales (mais en ne résolvant pas le problème de l'indivis), ensuite se donnant les moyens de lutter contre une autre stratégie des propriétaires qui est de laisser les terres incultes plutôt que de les louer ou de les vendre.

B. La gestion de l'exode agricole

Le très fort taux de disparition des exploitations agricoles dans les trente-cinq dernières années (100 exploitations par jour « disparaissent » tout au long de cette période selon une formule un peu journalistique), comme le fort exode agricole (environ 300 emplois supprimés quotidiennement) est souvent décrit comme l'élimination de ceux qui ne peuvent ou n'ont pas su « monter dans le train du progrès ».

En réalité, sans doute faut-il mieux décrire autrement ce phénomène social : plus que l'élimination des « non-rentables », il s'agit d'une véritable mutation de la structure de la force de travail. Les exploitations qui disparaissent n'ont jamais, en effet, été rentables par elles-mêmes: elles constituaient l'abondant réservoir de main-d'œuvre des « grosses » exploitations de plus de 15 hectares. Si elles doivent disparaître, c'est moins du fait qu'elles ne sont pas rentables que du fait qu'elles deviennent inutiles dans le nouveau système social agricole, mais que, par contre, leur main-d'œuvre est utile dans la forte croissance industrielle.

Les lois d'orientation organisent une véritable gestion sociale de cet « exode » en créant un « Fonds d'Action Sociale pour l'Aménagement des Structures Agricoles » (FASASA) dont le bras institutionnel est le Centre National pour l'Aménagement des Structures Agricoles (CNASEA). Ce fonds permet d'abord de verser des « indemnités viagères de départ (IVD), complément de retraite destiné à encourager les vieux agriculteurs à céder leurs terres (en vente ou en location) à des jeunes (de 1963 à 1981, plus de 600 000 IVD ont été attribuées, libérant plus de 9 millions d'hectares). L'un des effets de cette

disposition fut, en outre, d'encourager au départ à la retraite des vieux « petits » ou « très petits » agriculteurs sans successeur et de rajeunir ainsi rapidement la pyramide des âges des chefs d'exploitations « viables ».

Enfin, ce fonds permet de financer des « mutations professionnelles » des jeunes : formation à d'autres métiers et aides à l'installation dans ces nouveaux métiers (artisanat par exemple).

2. L'émergence de l'exploitation familiale

Ces changements radicaux de la structuration « ancienne » en classes sociales très différenciées de la force de travail agricole mettent en avant un nouveau « modèle » d'unité de production agricole: l'exploitation familiale moderne « en croissance » : croissance en terres (récupérées par achat ou location sur les ex-petits agriculteurs), mais aussi croissance en investissements productifs de capital d'exploitation croissant souvent plus vite que le « capital » foncier. L'intensification de la production pousse les agriculteurs modernisés à acheter ou louer plus de terre: pour amortir mieux leur capital productif. De 1960 à 1978, les prix des parcelles vont flamber dans des concurrences locales, quelquefois acharnées et débouchant sur des « conflits fonciers ».

La législation va accompagner l'émergence de cette nouvelle structuration de l'agriculture en cherchant à réguler d'une part la concentration des terres et des exploitations (politique des cumuls, d'autre part le marché foncier lui-même (statut du fermage pour les locations, mais surtout création des SAFER).

A. La législation des cumuls ou politique des structures au sens strict

Dès la Libération (ministère Tanguy-Prigent), des mesures sont prises pour limiter le cumul de terres aux mains des agriculteurs les plus grands localement. Ces mesures prises de façon « expérimentales » et transitoires devaient donner lieu à une loi qui ne verra réellement le jour qu'en 1960-1962, la régulation de la concentration des exploitations prenant alors un tour plus précis.

Il s'agit d'abord de fixer une « superficie minimum d'installation » au-dessous de laquelle l'agriculteur qui s'installe n'a droit à aucune des aides prévues. La loi de 1960 organisait les conditions d'un calcul économique permettant de calculer une surface minimum pour qu'un ménage (2 « unités travailleur homme ») puisse obtenir un revenu du travail à parité du « revenu moyen » (des travailleurs des autres secteurs). Bien évidemment, un tel calcul est impossible et les surfaces minimum seront fixées par départements, mais aussi théoriquement selon les fertilités relatives des petites régions ou le plus souvent, pratiquement en référence aux tailles moyennes des exploitations, selon des modalités très politiques dans un débat entre la profession et l'administration. Cependant des correctifs sont introduits aussi selon les systèmes de production.

Il faut souligner ici un point important qui vaut pour toute la politique des structures: il ne s'agit jamais de contrôler ou de limiter les achats en propriété (ou même les locations), mais de contrôler le « droit de mettre en culture »: c'est la taille de l'exploitation et sa structure qui est seule en question et non pas la propriété.

Les modalités de la loi en témoignent. Selon la loi de 1960-1962, un exploitant doit demander l'autorisation de mettre en culture à une commission paritaire Etat-profession (la Commission départementale des structures). Celle-ci, au vu des termes du Code rural, peut lui refuser cette autorisation, mais peut aussi la lui accorder et cela même si les termes de la loi permettent de la refuser. Il s'agit donc bien là d'une estimation d'opportunité. Si la pression foncière exercée par les agriculteurs « moyens » est forte, on limitera les autorisations accordées aux plus « grands » ; mais encore faut-il, comme nous l'avons vu plus haut, que cette pression foncière s'exprime socialement, entre autre, par l'action syndicale.

La Commission des structures n'a donc aucun moyen d'attribution des terres : si elle peut refuser à tel agriculteur la mise en culture de telle parcelle, elle ne dit pas à qui elle devrait aller. Elle n'a aussi aucun moyen propre d'investigation : c'est à celui qui entend s'agrandir de demander « l'autorisation de mettre en culture » (et s'il ne le fait pas, il ne risque pas grand chose, sauf encore, action syndicale). Enfin, cette commission doit motiver son refus éventuel de façon acceptable par les tribunaux administratifs : or, justement, la rédaction du Code rural sur ce point est fort imprécise, ce qui permet aux tribunaux de casser très facilement ses décisions, ce qui accroît encore les difficultés d'application.

On a déjà noté plusieurs fois l'importance de l'action syndicale dans l'application de ces mesures, et c'est bien là la base du procès fait à ces dispositions. De deux choses l'une : ou l'action syndicale est faible ou même inexistante et la loi n'est pas ou peu appliquée, ou elle est forte et la loi paraît très insuffisante pour assurer le contrôle efficace voulu par les jeunes agriculteurs familiaux. C'est sous leur pression que, successivement, en 1980 et en 1984, ces dispositions vont être améliorées.

Les deux réformes les plus importantes sont prises en 1980 dans le « volet foncier » de la loi d'orientation. La première est d'introduire dans le texte même du Code rural des motivations précises de refus de cultiver. La seconde est que, dans chaque département, soit établi un schéma directeur départemental des structures qui, lui-même, peut déterminer des motivations spécifiques pour telle ou telle petite région. Mais ce schéma a aussi un autre intérêt : discuté entre la profession et l'Administration, au vu de l'histoire passée des structures et des choix d'évolution future, il a aussi valeur pédagogique et surtout de « contrat moral » pour la profession – qui, désormais ne peut plus feindre d'ignorer ces dispositions. Notons, enfin, que la loi Méhaignerie de 1980 étend le contrôle des structures aux installations par achat, location ou héritage.

La critique de la loi de 1980 portera d'abord sur le laxisme des « seuils de contrôle », c'est-à-dire la taille au-delà de laquelle il convient de demander une autorisation : dans la loi de 1960-1962, ce seuil était soit nul (tous devaient demander l'autorisation d'agrandir l'exploitation, c'est le « contrôle total »), soit d'une superficie minimum d'installation (SMI) (contrôle partiel). La loi de 1980 laisse à chaque département la fixation d'un seuil entre deux et quatre SMI. Elle porte ensuite sur les nombreuses exceptions permettant d'échapper au contrôle lorsqu'il y a héritage. Mais elle portait aussi, aux yeux de nombreux jeunes agriculteurs, sur les insuffisances du dispositif du schéma directeur pour imposer l'application généralisée de la loi : ce fut l'un des objets du débat autour du projet d'office foncier (les paysans-travailleurs souhaitant alors que l'on aille vers des dispositions plus volontaristes d'attribution des terres « libres » en location ou en vente).

La loi Rocard votée en 1984 s'inscrit sur ces points dans le cadre de la loi de 1980 dont elle ne fait que renforcer et préciser les motivations de refus, supprimer ou atténuer les exemptions et surtout abaisser les seuils de contrôle : ceux-ci sont à choisir entre une et trois SMI, mais la détermination de la superficie minimum d'installation est désormais « plafonnée » : elle ne peut être supérieure à la SMI « moyenne » nationale de plus de 50 % (aujourd'hui 33 hectares).

B. La régulation du marché foncier : les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER)

La création de ces sociétés, par la loi d'orientation de 1960, correspond à un double souci :

- aménager les exploitations viables par l'achat de petites exploitations et de parcelles pour installer par vente de jeunes « attributaires » ;
- moraliser le marché foncier alors très spéculatif, d'une part par des actions sur le niveau des prix, d'autre part par l'exercice du droit de préemption qui permet « d'orienter » les terres vers ceux qui sont jugés socialement en avoir le plus besoin : jeune à installer, jeune à agrandir, etc.

Pour aménager ou remodeler des exploitations, les SAFER disposent d'un temps de cinq ans de stockage des terres. Pour limiter les hausses des prix, elles peuvent faire appel en « révision de prix » devant les tribunaux de grande instance.

Enfin, l'exercice du droit de préemption doit (dans le même sens que la politique des cumuls) permettre d'éviter de trop fortes concentrations aux mains des plus « riches » ou des plus « grands » de chaque petite région et, bien entendu, ces sociétés, en tant que « marchand de biens » sont tenues de respecter la lettre et l'esprit de l'ensemble de la politique des structures.

Les critiques portées à l'action des SAFER tiennent avant tout aux limites légales de leur action. Elles n'interviennent d'abord que par achat et revente : si elles louent, c'est à titre précaire et dans le seul souci de préservation des terres cultivées. Leur système de financement est le « revolving » : elles se refinancent pour acheter en vendant (elles sont cependant subventionnées annuellement pour couvrir en partie leurs frais de gestion et bénéficient de prêts bonifiés du Crédit Agricole). Dans ces conditions, les critères de choix des attributaires (c'est-à-dire des acheteurs), s'ils doivent respecter normalement la

lettre de la politique de structures, n'en respectaient pas forcément – aux yeux du moins des jeunes désirant s'installer – « l'esprit » de cette politique, c'est-à-dire favoriser les plus faibles au détriment des plus riches.

De ce fait, l'instance de décision de chacune de ces sociétés est souvent mise en cause ; il s'agit, nous l'avons vu plus haut, d'un conseil d'administration du fait du choix discutable mais commode pour la rapidité de l'action et quant aux instances juridiques (le civil) d'un statut de société anonyme pour ces institutions (ce pourrait être, par exemple, des sociétés d'économie mixte). De plus, ces sociétés ont le plus souvent une sphère d'action pluri-départementale ; malgré un effort assez récent de décentralisation des pré-décisions au niveau départemental (comités techniques) et même, pour certaines de ces sociétés, au niveau local, la décision définitive semble, pour beaucoup d'intéressés, prise « trop loin » des réalités locales.

Ici intervient l'effet psychologique de la frustration que traduit bien l'adage des agents des SAFER : « en attribuant une terre, on fait neuf mécontents et un ingrat... ».

Plus sérieusement, le projet d'office foncier entendait « rapprocher » le système quelque peu isolé des SAFER des autres institutions de politiques foncières, et surtout utiliser ces sociétés de façon plus audacieuse et plus explicite que la loi de 1980 au service d'une politique d'installation en location des jeunes agriculteurs.

Mais la question essentielle aujourd'hui est sans doute celle de l'adaptation de ces sociétés au contexte actuel du marché foncier. Leurs mécanismes de refinancement, comme leur mode d'action était adapté à un marché foncier sinon en expansion, du moins stable, à des prix élevés précédant souvent le taux d'érosion monétaire dans leur évolution, enfin à une demande intense. Longtemps pilotées en aval par cette demande de terre, les SAFER sont aujourd'hui dans une situation très différente: baisse des prix en francs constants et donc très grandes difficultés de refinancement), baisse de la demande de terre et inversement plus forte pression de l'offre qui entend là trouver débouchés et bon prix (ceci se traduisant par une part relativement croissante de l'intervention des SAFER sur le marché). De nombreuses SAFER sont ainsi en difficulté pour n'avoir pas su – ou pas pu – freiner à temps. Mais la nécessaire résolution de cette crise ne pourrait-elle pas être l'occasion de mieux distinguer les actions d'intérêt public de ces sociétés et celles de simple intermédiaire ?

3. Reproduction des exploitations et installation des jeunes agriculteurs

La question de la reprise des exploitations à chaque génération et des conditions d'installation des jeunes agriculteurs est ancienne. Mais elle a pris avec l'élévation considérable de la valeur des capitaux d'exploitation un tour nouveau qui lui donne aujourd'hui une importance cruciale dans la combinaison inopinée d'une crise démographique et de la crise économique.

A. Mesures anciennes et modernisées : remembrement et régulation de l'héritage

On sait bien que les dispositions « égalitaires » du Code civil en matière d'héritage furent longtemps accusées d'être « une machine à hacher menu les héritages » et de susciter ainsi non seulement le morcellement des propriétés mais aussi une forte parcellisation des terres.

C'est pour corriger cette parcellisation, qu'est votée au lendemain de la Première Guerre mondiale (1919) la première loi sur le remembrement: il s'agissait surtout de se donner les moyens de « reconstruire » les sols dévastés du quart nord-est de la France. Après la Seconde Guerre mondiale, les opérations de remembrement qui se faisaient jusqu'alors exclusivement « en propriété » évolueront progressivement vers un remembrement des exploitations en concernant ainsi, dans certaines conditions, les terres louées. Mais surtout, les opérations de remembrement évoluent de plus en plus vers une véritable restructuration du paysage agricole en effaçant non seulement la parcellisation due aux héritages, mais aussi celle voulue des « vieux » systèmes agraires d'usage du sol (chaque exploitation disposant d'une part de chaque « qualité » de sol) : on sait que c'est là la base d'un procès fait par certains agronomes et écologistes.

Si le morcellement des propriétés par le partage en nature des héritages est un fait réel, il faut souligner cependant que, selon les régions et les « coutumes » (véritables « civilisations »), diverses stratégies familiales permettent, soit de conserver l'intégrité physique du domaine (héritier « unique » avec ou sans dédommagement des cohéritiers), soit de reconstituer à chaque génération une exploitation (mariage de terre), soit, etc. Mais tous les pays industriels (ayant un droit d'héritage analogue au droit français) ont été amenés (souvent avant la France) à éviter le partage en nature au profit d'un partage en valeur. En France, la loi de 1938 permet une « attribution préférentielle » de l'exploitation à l'un des héritiers. Celui-ci, s'il a travaillé avec ses parents, reçoit une part supplémentaire (le « salaire différé »). Enfin, le partage est fait en valeur : l'héritier reprenant devant verser des soultes d'héritage à ses cohéritiers (il est aidé alors par des prêts bonifiés). Ces dispositions (qui ne sont bien sûr, pas « obligatoires ») ont été renforcées à la Libération et en 1960-1962, mais surtout à notre époque par la loi d'orientation de 1980.

Cette loi a créé d'autres moyens allant dans le même sens, en particulier la possibilité d'obliger les cohéritiers à former un groupement foncier agricole loué ensuite à celui qui reprend l'ensemble de l'exploitation.

Tout laisse à penser que ces mesures qui visent en quelque sorte à « exproprier » les cohéritiers au profit du jeune agriculteur « utile », soit en rendant de plus en plus inégalitaire le partage en valeur des terres, soit en socialisant les patrimoines au sein de la famille, ne pourront que se développer en raison des difficultés de l'installation. Le caractère de ces dispositions pourra d'ailleurs être d'autant plus « dur » et « apparemment » rigoureux, que rien n'oblige en réalité à les appliquer : ce ne sont, là aussi, que des « outils » mis à disposition des familles agricoles.

B. Modernisation et modernité : la propriété sociétaire du sol et le statut de l'exploitation

La modernisation des exploitations à haute productivité accroît considérablement les difficultés de transmission : aujourd'hui, une exploitation récente représente souvent le capital d'une entreprise industrielle moyenne ; mais, en raison du type de formation des revenus agricoles (qui rémunèrent le travail mais pas le capital), ce coût de l'exploitation apparaît bien trop élevé au regard du revenu qu'on en retire. Bien entendu, la crise économique de 1974 ne fait qu'accroître encore les difficultés des jeunes qui s'installent et la lourdeur de leur endettement: 12 % des agriculteurs – les jeunes – supporte près de 60 % de l'endettement total de l'agriculture. Beaucoup sont en « difficulté », certains « en faillite » : mais justement, la « faillite » n'existe pas en agriculture, ne serait-ce que parce « l'exploitation agricole » au sens juridique du terme n'existe pas. Deux voies sont ouvertes pour répondre à ces questions.

La première est celle de **l'extension du fermage sur la base d'une nouvelle propriété sociétaire du sol.**

La loi de 1962, réaménagée à ce sujet par les lois foncières « Duhamel » de 1970, permet de créer des sociétés civiles particulières (les groupements fonciers agricoles ou GFA) mettant en société des apporteurs de capitaux que l'on souhaite d'origine « non agricole ». Les parts nominales de ces sociétés sont bien sûr rémunérées par les fermages versés par l'agriculteur louant les terres du GFA. L'extension de ces GFA « investisseurs » se heurte d'abord à la faiblesse de la rémunération du capital immobilisé (2 à 3 %). Cette faiblesse s'accroît d'abord lorsque, avec la crise, les taux du marché obligataire s'élèvent à plus de 10 % ; mais elle s'accroît aussi lorsque l'évolution du prix des terres commence à baisser en francs constants et ne garantit plus de protection contre l'érosion monétaire. A ces difficultés « conjoncturelles » s'ajoute une autre raison au manque d'attrait des GFA pour les investisseurs extérieurs à la production agricole : la très difficile revente des parts.

En 1980, le ministre Pierre Méhaignerie a fait voter dans la loi d'orientation des dispositions destinées à encourager et surtout à faciliter la création de GFA en utilisant la forme juridique des sociétés civiles de participation immobilière (SCPI). Ces SCPI doivent être les « promoteurs » de nouveaux GFA (dont elles peuvent garder en portefeuille 60 % des parts), les SAFER pouvant intervenir en propriétaire transitoire (5 ans) pour 35 %, le fermier devant prendre une participation d'au moins 5 %. Les SCPI doivent alors se « refinancer » en plaçant soit des parts de GFA, soit plus simplement leurs propres titres, et devant, dès lors, le lieu d'un marché physique de ces titres.

La création de SCPI a été alors très vivement contestée par la gauche qui craignait la création d'une propriété aux mains des banques. Pour autant, le Parti Socialiste, alors dans l'opposition, est allé encore plus loin dans la volonté d'encourager et d'étendre la propriété sociétaire dans le cadre (au demeurant

peu précisé) des futurs offices fonciers où les SAFER auraient eu la possibilité de louer plutôt que de vendre les terres qu'elles acquièrent. Devant le coût budgétaire de l'opération, le Gouvernement, après 1981, a dû réduire fortement ses ambitions, en se contentant de créer une... SCPI au statut aménagé, la Société d'Épargne Foncière Agricole (SEFA) au capital de 300 millions de F.

Il reste que la formule des GFA connaît une certaine extension, mais sous la forme des GFA familiaux et donc, en s'adaptant alors à des stratégies privées et volontaires.

L'établissement d'un véritable statut de l'exploitation agricole est une seconde voie que vient d'explorer un parlementaire en mission, M. Gérard Gouze. On sait qu'il n'existe pas au sens véritable de droit de l'entreprise en France, mais un droit des sociétés. Les propositions du rapport Gouze visent à adapter le statut de société unipersonnelle (voté en 1985 pour les commerçants, les artisans puis, finalement, les agriculteurs) au cas de l'exploitation agricole. Le patrimoine (et en particulier le foncier) serait affecté en tout ou partie à la société unipersonnelle formée par l'exploitant et il y aurait ainsi séparation de l'exploitation du patrimoine restant privé de la famille. Un tel statut présente divers avantages : celui d'abord de rendre possible un règlement sinon de faillite du moins de déconfiture, celui de permettre de salarier les aides familiaux, etc., mais aussi de faciliter encore une fois l'héritage : les cohéritiers recevant des parts de la société et celles-ci pouvant, éventuellement, être évaluées à leur « valeur de rentabilité ». Cette solution apparaît ainsi proche de celle existant aux États-Unis ou au Canada : les « fermes en société », sortes de sociétés civiles dont les parts donnent droit à une fraction de « profit » de l'entreprise (mais justement celle-ci, après avoir rémunéré le travail fait-elle du profit ?). Elle est aussi proche de la formule du GFA associé à un GAEC (Groupement Agricole d'Exploitation en Commun).

Mais la question que pose cette proposition du point de vue qui nous intéresse ici est celle de la possibilité de « limiter » unilatéralement la responsabilité (au sens d'une SARL) de l'exploitant : il semble peu probable que le Crédit Agricole accepte de se passer d'un engagement sur les biens fonciers et que, par ailleurs, les fournisseurs (coopératives ou firmes privées) acceptent aisément la « massification » des créances en cas de faillite. En ce sens, cette future loi risque d'être largement inopérante, sauf à ce qu'elle puisse s'adapter, comme le montre l'usage réel des GAEC et des GFA, à la liberté des stratégies particulières, détournée ainsi des véritables objectifs du législateur, mais n'en étant pas moins utile dans la panoplie des « outils » disponibles.

III – Quelle politique foncière pour demain ?

On a abondamment souligné que la politique foncière agricole moderne s'était constituée au service de l'émergence d'une nouvelle structure de production dominante de l'agriculture française (l'exploitation familiale en croissance) et que l'animateur en fut toujours le syndicalisme « jeune » (que ce soit le CNJA ou le mouvement « paysan-travailleur »).

Ces forces sociales sont aujourd'hui confrontées à trois questions. La première est démographique, la seconde est de savoir, à un tournant sans doute crucial, quel type d'agriculture est le plus souhaitable, la dernière est celle de leur « isolement » pas toujours suffisamment bien compensé par les actions de l'État en faveur de l'aménagement foncier rural.

Dans la décennie présente, près de 40 % des chefs d'exploitation prennent leur retraite, c'est-à-dire la classe d'âge très nombreuse des agriculteurs qui s'étaient maintenus à la terre lors de la grande crise des années trente et de la Seconde Guerre mondiale. Plus de 520 000 exploitants libèrent ainsi près de 9 millions d'hectares, soit plus du tiers (35 %) de la superficie agricole cultivée de la France. Quatre millions d'hectares seront repris par héritage mais avec les difficultés que l'on sait. Pour 1,4 million d'hectares (75 000 exploitations) la succession est « incertaine ». Mais surtout 3,25 millions d'hectares, composés de 265 000 exploitations de surface moyenne de 12,5 hectares n'ont pas de « successeur ».

Cette classe d'âge est composée pour plus de la moitié des derniers « petits » paysans qui fournissaient « autrefois » la main-d'œuvre des « ex gros » devenus exploitants familiaux. Aussi peut-on se poser cette question : l'œuvre « historique » de la gestion sociale de l'exode agricole, défini comme la mutation de la structure du travail en agriculture, ne sera-t-elle pas bientôt achevée ? Ou autrement dit, s'il se per-

pétuait au même rythme, et avec les mêmes encouragements, ne s'agirait-il pas d'un changement de nature de ce fait social ? Ce serait alors un phénomène de concentration d'exploitations « viables ».

Ceci ne signifie aucunement la fin de la nécessité d'une politique de structure, bien au contraire, son renforcement est nécessaire si l'on juge souhaitable le maintien d'un système d'exploitations familiales. Plus que jamais, en effet, il faudrait alors veiller aux formes de la croissance foncière des exploitations afin, d'abord, que les terres libérées n'aillent pas aux plus gros ou plus riches de chaque région, et qu'ensuite soit assurée une reproduction relativement homogène des exploitations.

C'est à ce niveau que la volonté du syndicalisme agricole peut être sinon suffisante, du moins déterminante pour l'avenir des formes de production agricole. Si on laisse en effet jouer librement les tendances du marché foncier, le plus probable est une accentuation de la concentration des terres autour des exploitations de plus de 70 hectares qui occuperont alors très rapidement la moitié de la surface agricole (ce qui est le cas aujourd'hui des exploitations de plus de 50 hectares). Pourquoi pas du reste ? Mais on peut penser alors que l'on assistera à une nouvelle évolution de la structuration sociale de l'agriculture: la grande exploitation est souvent inséparable d'un prolétariat d'ouvriers agricoles au niveau de vie très bas. Et, bien entendu, cela concerne aussi l'évolution du paysage: par abandon des terres qui sont les moins aptes à la mécanisation.

L'autre voie est celle de l'agriculture familiale telle qu'elle s'est construite depuis quarante ans, du maintien sur tout le territoire d'une agriculture adaptée à la diversité des conditions locales, de fertilité et de climat. C'est donc aussi celle des chances du développement rural qui, dans la plupart des régions, a pour base indispensable l'activité agricole.

C'est là sans doute que l'action du politique peut être essentielle : en brisant l'isolement corporatiste d'une politique foncière trop autocentrée sur la seule question de la croissance et du développement des exploitations agricoles et en l'intégrant mieux dans les choix raisonnés quant aux modes d'usage de l'espace des autres agents de la vie économique et sociale. La loi Souchon sur la Montagne ou la future loi sur le Littoral sont sans doute les prémisses de futurs modes de gestion de l'espace rural et agricole, de même qu'y poussera le renforcement des compétences des élus locaux.

La déstabilisation de la politique des structures

Les deux majorités qui se sont succédées au pouvoir depuis 1974 ont réaffirmé la nécessité d'une politique de structures. Le volet foncier de la loi Méhaignerie (1980) et la loi de 1984 se présentent comme un renforcement des deux dispositifs principaux de la politique commencée en 1945 et poursuivie en 1960 et 1962 : statut du fermage et contrôle de la concentration des exploitations agricoles (cumuls) (Coulomb, Nallet, Servolin, 1977 ; Coulomb, 1985). Mais cette ferme réaffirmation de l'esprit et de la lettre de cette politique ne vient-elle pas en quelque sorte après la bataille, c'est-à-dire à la fin de la restructuration de la production agricole qui s'opère dans les trente années de croissance économique de l'après-guerre ? Et surtout, est-elle adaptée au contexte nouveau du développement agricole et aux contraintes que lui impose la restructuration économique en cours ?

Pour répondre à ces questions, il faut bien sûr situer l'analyse de la politique foncière agricole dans le cadre de celle du développement économique dans son ensemble, qui seul donne son sens à la politique agricole et donc à la politique des structures qui lui est étroitement liée par le biais des aides économiques ou sociales, de la formation et de l'information, des soutiens des revenus, etc. Appréhendée de ce point de vue, la politique des structures peut être définie comme une politique de recombinaison de la force de travail agricole autour de l'exploitation familiale moderne, forme de production la plus cohérente avec la politique d'industrialisation de tout le territoire définie à la Libération et poursuivie par la Vème République (Coulomb, 1973)

(Coulomb, Nallet, Servolin, 1977). Cette politique de gestion de la propriété foncière et de la concentration des exploitations, telle qu'elle se développe depuis 1945, se présente en effet comme un ensemble complexe de mesures qui ont trois objectifs :

- ❑ Dissoudre les rapports sociaux qui fondaient la société agricole complexe de la France rurale et paysanne tout au long du XIXe siècle et la première moitié du XXe, en assurant le déclin du pouvoir social de la classe des grands propriétaires fonciers-bailleurs et de leurs alliés (gros et grands agriculteurs en faire-valoir direct (Coulomb, Nallet, Servolin, 1977). Le statut du fermage assurera le déclin de cette autorité et de ce pouvoir de la « propriété » dans le développement agricole. On sait en effet que le niveau élevé de la rente foncière (considérée ici comme revenu) était obtenu sur la base de très nombreuses petites exploitations réservoir d'une main-d'œuvre abondante et bon marché, que le pouvoir social de la propriété, en imposant une condamnation de l'exode agricole, interdit de fait l'industrialisation de la moitié Ouest de la France, que ce système social a favorisé le développement des placements financiers et de la banque, au détriment des investissements productifs, sur la base d'un comportement « traditionnel » de l'épargne paysanne (thésaurisation) (Gervais et al. 1978 et Coulomb, Nallet, Servolin, 1977).
- ❑ Limiter la part de la rente foncière agricole dans le revenu national, dans la mesure où un niveau élevé de la rente implique soit un système de prix agricoles élevés, soit une surexploitation de la main-d'œuvre agricole. Cette limitation est obtenue de deux façons : par la limitation des loyers prélevés sur le revenu des fermiers (statut du fermage); par l'encouragement à l'extension du faire-valoir direct ou de formes familiales de propriété;
- ❑ Administrer et accélérer la disparition des très petites et petites exploitations fournisseuses de travail, et dans le même temps, orienter les terres ainsi libérées au profit de la croissance des exploitations moyennes : ce sera-là l'objectif de la politique des structures au sens strict (Coulomb, 1984 ; Coulomb, 1986).

Nous verrons, dans une première partie, que la politique des structures ainsi définie a conduit la mutation des structures sociales de la production agricole, la crise démographique actuelle de l'agriculture constituant la dernière phase de l'exode agricole et de la concentration des terres autour des exploitations familiales modernes. Dans une deuxième partie, nous examinerons les nouveaux enjeux de la politique foncière et de la politique des structures.

I – La restructuration sociale de l'agriculture

1. L'achèvement de l'exode agricole

Compris comme la disparition des petites exploitations réservoir de main-d'œuvre agricole de l'ancienne France rurale, l'exode peut être considéré aujourd'hui comme pratiquement achevé. Les statistiques disponibles permettent de constater que les exploitations très petites (moins de 1 ha) et petites (entre 1 et 5 ha) passent de 4 millions en 1892, à 352 000 en 1980 en trois phases: forte diminution de 1892 à 1929 (guerre de 1914-1918, expansion industrielle des années 20) faible diminution jusqu'en 1955 (crise des années trente, Seconde Guerre mondiale), forte diminution depuis 1955. Il convient de noter que, dans le même temps, le nombre des exploitations de 10 ha et plus (les anciennes « grosses » ou « grandes » exploitations) reste stable (847 000 en 1892, 835 000 en 1975, 740 000 en 1980), les restructurations internes de cette catégorie affectant peu leur nombre.

Tableau 1. Evolution des structures foncières en un siècle (en classe de taille, en milliers d'exploitations)

	1892		1980
0-1	2060	} 4 750	114
1-5	2 000		238
5-10	790		163
10-20	427	} 847	244
20-50	335		348
50-100	52		114
>100	33		34
Total	5 701		1 255

Source: Recensement de 1892 et Eurostat 1980.

Si les départs à la retraite prévisibles pour les dix prochaines années changeront peut-être cette évolution, ils achèveront en tout cas la mutation de la force de travail agricole. En effet, sur les 520 000 qui cesseront leur activité, 265 000 sont sans successeur et sont pour les deux tiers installés sur des exploitations de moins de 10 ha. Cette classe d'âge de 55-65 ans est indéniablement composée, pour une bonne part, des derniers petits paysans de la « vieille » France rurale. Leur départ peut être considéré comme l'achèvement quasi définitif de l'exode agricole, surtout si l'on considère qu'il y a un nombre incompressible de petites exploitations : celles ayant un haut chiffre d'affaires dont l'horticulture ou la viticulture, une partie des exploitations à temps partiel et enfin les exploitations de retraite. Cette évolution démographique a été accélérée depuis 1984 par les incitations à la cessation d'activité créées par l'administration des quotas de production de lait. Elle va l'être encore par les mesures prises pour abaisser à 60 ans, d'ici 1990, l'âge de la retraite : la classe d'âge des 50-55 ans qui sera à la retraite en 1990 détient près de 18 % des exploitations, 20 % de la SAU totale avec une SAU moyenne de 25,6 ha. Cette classe d'âge ayant plus souvent un successeur, cette mesure aurait en outre un effet de rajeunissement.

Or, à l'autre bout de la pyramide, la relève est très mal assurée par les *classes jeunes* (forte chute du taux des naissances depuis 1960 et surtout baisse du taux d'entrée dans la profession¹ qui est tombé à 22 % en 1979), ce qui pose la question de la reprise des terres libérées. Les projections réalisées par le SCEES pour l'année 1990 sur la base d'une reconduction des tendances observées font en effet apparaître une très forte libération de terre : 12,1 millions d'hectares (soit 41 % de la SAU de 1980) dont 5,5 seraient repris par des installations, 2,7 par des agrandissements mais 3,9 (13 % de la SAU) seraient *abandonnés* par l'agriculture².

L'inégal achèvement régional de l'exode agricole rendra plus aiguë la question de la relève, surtout dans les régions viticoles et horticoles où l'ancienne structuration sociale a pu se maintenir. Ainsi, dans trois régions (Languedoc-Roussillon, Provence-Côte-d'Azur et Alsace), 50 % des exploitations ont en 1980 une superficie inférieure à respectivement 4,1 ha, 3,6 ha et 5,7 ha, tandis que 50 % de la SAU est occupée par des agriculteurs ayant des exploitations d'une taille moyenne supérieure à 48,5 ha, 33,7 ha et pour l'Alsace 27,1 ha.

2. La restructuration des systèmes de propriété

Si le statut du fermage n'a pas par lui-même entraîné un déclin *physique* rapide de la grande propriété, il en a incontestablement bloqué la reproduction. L'effritement de ce domaine locatif par le jeu des héritages et des reprises en faire-valoir direct n'a pas été compensé par des créations. Cet effritement est aussi, depuis quelques années, accentué par la crise. Si la « rente » est indexée sur les prix agricoles, elle subit – malgré la réévaluation que permet la réforme de 1975 – les effets de la baisse relative des prix agricoles. Inversement, les charges (entre autres l'entretien des bâtiments de ferme) ont augmenté souvent plus vite que le coût de la vie. Pris comme les agriculteurs dans le « ciseau des prix », les grands propriétaires tendent à vendre les bâtiments et à devenir ainsi de simples loueurs de terres si ce n'est de parcelles³. On peut penser qu'ils seront de plus en plus tentés de se dégager de la propriété agricole, au profit de leurs fermiers pour réemployer les sommes obtenues dans des placements à la fois plus rémunérateurs et plus facilement mobilisables.

Par ailleurs, l'exode agricole des petits paysans a aussi développé la petite propriété donnant à bail. C'est du reste sur le développement de cette petite propriété que s'est appuyée pour une large part, la croissance des exploitations modernisées sous la forme de l'extension du faire-valoir mixte (40 % des exploitants sont en faire-valoir mixte et louent des parcelles à six propriétaires différents en moyenne).

Cette petite propriété est très souvent familiale. Les familles agricoles possèdent désormais près de 80 % des terres et l'exploitation moyenne française ne loue qu'un tiers des terres à des étrangers à la famille, qui peuvent être du reste des parents proches (cousins, etc.). Le fermage « étranger » est plus fréquent dans la moitié Nord de la France que dans le Sud.

Très nombreux (environ quatre millions) ces petits propriétaires familiaux ne constituent pas une classe sociale. Leurs comportements et leurs statuts sont très divers d'une région à l'autre, ou plutôt d'une civilisation paysanne à une autre. En Bretagne ou en Normandie, le cohéritier vend ou loue sa part au prix du marché, et, du coup, la charge foncière pesant sur le jeune agriculteur est lourde⁴. Dans le Sud-Ouest, mais aussi dans le Bassin parisien et en Champagne, on s'arrange en famille soit en ne prenant pas sa part (à charge alors à l'héritier de prendre soin des parents), soit en la vendant ou la louant à très bas prix ou même gratuitement. La crise économique, en accroissant les difficultés des jeunes qui veulent reprendre l'exploitation paternelle, renforce sans doute les solidarités familiales et réveille aussi des comportements anciens, mais dans des conditions nouvelles que la politique foncière contrôle mal ou pas du tout.

II – Les nouveaux enjeux de la politique foncière

La démographie agricole montre que le problème de la relève sera dans l'avenir l'un des éléments qui conditionnera la reproduction des exploitations familiales modernes. Or, la politique des structures est mal outillée pour y faire face : elle ne peut affronter la déstabilisation du marché foncier que suscite la crise, elle ne dispose pas des moyens qui légitimeraient les critères économiques d'une politique d'installation.

1. La déstabilisation du marché foncier

Pendant environ quinze ans (de 1960 au milieu des années 70) le marché foncier agricole connaît à la fois une activité relativement soutenue (entre 2 et 3 % de la SAU échangés chaque année) et surtout une hausse des prix égale ou supérieure au taux de dépréciation de la monnaie. Or, on observe un fort ralentissement des échanges et une baisse des prix en francs courants depuis 1978-79 et en francs constants depuis 1982-83. La baisse des revenus agricoles, puis la hausse des taux d'intérêts réels confortée par la forte diminution de l'inflation sont, bien sûr, deux éléments explicatifs de cette baisse des valeurs foncières. Mais cette baisse révèle aussi la crise de la politique de structure. Malgré la baisse, la politique des structures ne permet pas d'établir des équilibres nouveaux favorables par exemple aux jeunes agriculteurs en croissance, aux candidats à l'installation ou aux restructurations nouvelles adaptées aux conditions qu'impose la crise économique (diversification des systèmes de production, par exemple ranch en montagne, etc.).

La demande de terre se diversifie de façon anarchique. La polarisation du marché autour des exploitations moyennes en croissance, forte entre 1960 et 1975, s'atténue du fait de la diversification des stratégies de réponse à la crise des agriculteurs. La demande de terre peut rester forte dans telle petite région du Finistère où les producteurs de porcs ou de taurillons cherchent à accroître leurs surfaces pour limiter leurs achats d'aliment; mais dans telle autre région voisine où s'étaient maintenus de petits producteurs de lait cessant aujourd'hui leur activité, les parcelles qu'ils libèrent peuvent ne pas être reprises par des agriculteurs modernisés estimant avoir achevé leur croissance et ne désirant plus s'endetter⁵.

Quant aux jeunes qui entendent s'installer, quelle que soit l'importance de la baisse des prix des terres, ceux-ci paraissent encore trop élevés au regard des sommes qu'il faut par ailleurs réunir pour constituer le capital d'exploitation. Ce capital croît en effet depuis quinze ans plus vite que la valeur des terres ; le « ratio » longtemps constant en moyenne d'une valeur égale des terres et du capital d'exploitation est désormais de 40/60. Aussi, l'installation par achat de terre devient plus difficile que jamais.

La crise affecte aussi l'offre de terre. Actuellement, moins de 1 % de la superficie agricole utile est échangé chaque année. La réduction de l'activité du marché foncier résulte des comportements de rétention des vendeurs face à la baisse des prix. Cette rétention varie selon la nature et la situation des vendeurs potentiels. Dans certains cas, cette rétention peut faciliter l'installation des jeunes agriculteurs : les cohéritiers ne réalisant pas immédiatement leur héritage, en louant (le plus souvent sans bail) dans un « arrangement familial » leurs terres au jeune agriculteur qui s'installe. Les agriculteurs retraités, de plus en plus nombreux, peuvent vouloir conserver leur patrimoine pour leurs petits-enfants et donc ni le vendre, ni non plus le louer dans le cadre du statut du fermage. Ils préfèrent alors s'arranger avec le voisin, ou même avec un jeune qui subit alors tous les inconvénients de la location précaire. Certains vendeurs cherchent au contraire à vendre pour un emploi plus rémunérateur, et parmi eux, bien sûr, les grands propriétaires de fermes qui font pression sur leur fermier acheteur quasi obligé. Ces vendeurs ont pu, de 1978 à 1981, trouver aussi dans les SAFER un bon acheteur. Ces sociétés encouragées par la profession agricole locale, pensaient devoir constituer des stocks de terre en prévision de la constitution de GFA, encouragée par la loi de 1980, puis de l'extension des locations prévues par le projet d'office foncier du Parti socialiste.

Cette politique d'achat qui a conduit les SAFER à prendre une part croissante du marché foncier, en fait aujourd'hui les premières victimes de la déstabilisation du marché foncier. Soumises souvent à des pressions en amont, amenées par leurs propres mécanismes de fonctionnement à accroître leur chiffre d'affaires, elles trouvent d'autant moins d'acheteur en aval, qu'ayant acheté cher, elles ont élevé encore le prix des terres qu'elles détiennent de leurs frais financiers et de gestion... Plusieurs de ces sociétés anonymes ont eu des difficultés. Aujourd'hui, se pose de façon aiguë la question du mode de refinancement de ces sociétés: conçues pour limiter les effets de la spéculation foncière, leur mécanisme de refinancement repose paradoxalement sur la hausse de ces valeurs...

2. La politique d'installation à la recherche de critères

La loi de 1980, puis celle de 1984, ont considérablement amélioré techniquement les dispositifs créés par les lois d'orientation de 1960-62. Ces deux lois suppriment pour l'essentiel les difficultés juridiques qui gênaient l'application de la réglementation sur les cumuls de terre (Crisenoy, 1982) :

- elles élargissent le champ d'application du contrôle des structures, en particulier aux installations ;
- elles précisent et renforcent les critères permettant à la commission des structures de refuser une demande d'autorisation de cultiver ;
- l'établissement dans chaque département d'un schéma directeur des structures (1980) peut assurer une application plus générale et régulière de la loi sur l'ensemble du territoire, en permettant une modulation des critères selon les petites régions agricoles ;
- enfin, si le projet d'offices fonciers, assemblées élues d'agriculteurs contrôlant dans chaque département l'application de toutes les décisions structurelles, a été abandonné, la présence de représentants des syndicats minoritaires dans les commissions départementales et nationales pourrait garantir une meilleure transparence dans les décisions (Coulomb, 1984).

Mais la sophistication des critères du refus de cultiver qui constitue le ressort de la politique des structures est-elle suffisante pour légitimer économiquement et socialement ces critères et plus particulièrement leur base fondamentale, la superficie minimum d'installation, en deçà de laquelle on décourage, en les privant d'aides économiques, les installations ? Nous ne le pensons pas car la superficie minimum d'installation (SMI) suppose que soit définie une autre norme, celle de l'exploitation « modèle » sur laquelle elle repose.

Les difficultés d'application des lois de 1960-62 sur ce point sont connues. La surface des exploitations à deux UTH (unités travail homme) conçues alors comme nécessaires pour atteindre la parité de revenu⁶ devrait être calculée économiquement et, en référence, permettre alors l'établissement des seuils d'installation. Huit ans ont été nécessaires pour qu'une loi indique en 1968 les moyens provisoires et transitoires de déterminer ces surfaces minimum. Mais ce n'est qu'en 1975 que ces normes seront fixées par arrêté... Depuis ce critère a connu un franc succès : plus de cinquante dispositions législatives, décrets et arrêtés s'y réfèrent pour attribuer les aides économiques ou sociales, certaines exemptions fiscales, l'accès à

certaines prêts du Crédit Agricole, etc. Dans le même temps cependant, les pouvoirs publics ont été amenés à « tolérer » des installations sur une demi-SMI à condition que la taille normale de l'exploitation soit atteinte dans les cinq ans à venir.

Les aventures de la SMI sont révélatrices de la paralysie de la politique des structures. On pourrait dire que la SMI et/ou l'exploitation à deux UTH n'ont jamais tant existé que lorsqu'elle n'existaient pas comme normes établies, mais comme modèles dans la tête des jeunes agriculteurs désirant s'installer ou croître ; qu'inversement, ces normes, une fois établies, non par calcul mais par concertation avec les organisations professionnelles départementales, sont rapidement sur-utilisées par la réglementation, alors qu'elles ne paraissent plus adaptées ni à la réalité des exploitations familiales (une majorité est composée de moins de 2 UTH), ni surtout aux problèmes que pose et suscite l'installation des jeunes agriculteurs.

Cette utilisation un peu à tort et à travers de la SMI, en fait en quelque sorte l'équivalent d'une « carte professionnelle » ouvrant à des droits économiques et sociaux. Mais elle fait surtout apparaître que la politique des structures est mal adaptée à la gestion du développement agricole dans la crise économique, dans la mesure où elle ne définit pas clairement de modèles techniques et économiques socialement indiscutables d'exploitations agricoles sur lesquels pourraient se fonder la politique d'installation, la régulation de la concertation des exploitations ou éventuellement l'émergence de nouveaux modes de développement agricole et rural, etc.

On peut en effet, aujourd'hui, s'interroger sur la rationalité économique du modèle de production très intensifié qui s'est mis en place dans les régions où le syndicalisme agricole a su le mieux imposer l'application de la politique des structures de 1960-62⁷. Ces exploitations se sont développées dans une période où les aides de l'Etat étaient importantes et légitimées par la nécessité du progrès technique. L'inflation élevée rendait souvent négatifs les taux d'intérêts réels dont bénéficiaient les jeunes agriculteurs et allégeait rapidement leurs charges d'endettement. Ce modèle de croissance constituait pour ces jeunes la stratégie d'installation la plus performante ; cette stratégie était confortée par les plans de développement et donc par le soutien attentif et protecteur du Crédit Agricole. Ces exploitations permettent aujourd'hui un bon niveau de revenu et en ce sens, on peut les présenter comme les plus « rentables ». Mais leur coût de reproduction est, on le sait, considérable au regard de ce revenu ; leur dynamique de développement impose une croissance quasi permanente de la production pour maintenir le niveau des revenus, mais aussi un niveau suffisant de la trésorerie pour faire face aux variations des coûts des achats en amont. Ainsi, peuvent-elles paraître tout à la fois coûteuses en aides publiques et coûteuses en importations de produits mal contrôlés par les règles de la politique agricole commune (soja, PSC, etc.). Aussi, ces « condamnés à la croissance » selon l'expression du ministre de l'Agriculture, M. Rocard, rendent malaisé le contrôle de l'offre que la crise économique d'une part et la crise des débouchés agricoles d'autre part, rendent nécessaires (Coulomb, 1984 ; Coulomb, Delorme, 1985).

La crise de ce modèle de développement se traduit entre autre par un sur-endettement des jeunes agriculteurs intensifiés et une fragilité de l'équilibre économique de leur exploitation qui peut aller jusqu'à la « faillite » qui n'est pas reconnue en droit pour les exploitations agricoles.

Mais force est de constater que les débats au sein du moins des organisations professionnelles dominantes ne prennent guère en compte ce « procès ». Dans leur « projet pour l'agriculture de demain » paru en 1985, les Chambres d'agriculture soulignent que 120 000 agriculteurs (soit 12 %) font 40 % du chiffre d'affaires total de l'agriculture et 350 000, 75 %. Faut-il désormais n'aider économiquement que ces « vrais » producteurs, c'est-à-dire ne compter pour le développement agricole futur que sur les « gros » ou les « grands » livreurs ? L'Association des producteurs de blé en fait un constat qu'elle veut réaliste tout en soulignant qu'il faut, par ailleurs, soutenir par des aides sociales « soigneusement contrôlées » une population rurale en grande partie agricole dans les zones agricoles alors marginalisées⁸ (Coulomb, Delorme, 1985).

Dès lors, la politique de régulation de la concentration foncière compte bien moins aux yeux de ces agriculteurs que la mise en place de moyens de politique foncière qui permettraient d'assurer le développement de « véritables entreprises » agricoles. La question de la propriété privée des terres revient alors au premier plan et relègue la politique des structures d'exploitation au rang second d'un éventuel moyen de pression pour accéder à la terre au moindre coût.

Ainsi voit-on renaître, sous des formes actuelles, la question fondatrice de l'économie politique, des contradictions entre la rente et le profit, et ressurgir des solutions qui s'apparentent à la solution non moins classique souvent proposée pour résoudre ces contradictions : la nécessaire socialisation du sol. Celle-ci passe pour la grande majorité des responsables professionnels, par l'extension d'une propriété sociétaire du sol louant des terres dans le cadre du statut du fermage et constituée sur la base de capitaux non agricoles (Coulomb, Nallet, Servolin, 1977 ; Coulomb, 1986).

Créés par la loi de 1960-62, les groupements fonciers agricoles qui incarnent cette solution, seront relancés en 1970, puis en 1980 et enfin en 1983 avec la création d'une Société d'épargne foncière agricole financée par une somme réservée en 1981 sur les excédents de la Caisse nationale de Crédit Agricole⁹. Mais on sait (Coulomb, 1974) que par nature, ces groupements fonciers sont eux-mêmes pris dans les contradictions qu'ils entendent lever : comment rémunérer, à un taux suffisant pour concurrencer les autres placements financiers, les capitaux immobilisés tout en limitant le montant des loyers¹⁰ ? Mais on sait aussi que, par contre, la propriété sociétaire du sol offre un cadre utile aux « arrangements de famille » et à la transmission d'un patrimoine qui reste physiquement indivis. Elle s'inscrit alors simplement dans la logique de l'extension de la propriété familiale des terres et du faire-valoir direct « idéal ».

Lever les contradictions entre l'investissement foncier et l'investissement productif nécessiterait de modifier profondément les rapports entre la croissance agricole et la croissance industrielle. Entre autres solutions, celle de faire émerger de « véritables » entreprises agricoles dégageant, au même titre que les entreprises industrielles, un taux de profit normal, peut paraître la voie la plus cohérente dans notre système social. Mais cela impliquerait de modifier fortement, en faveur des prix agricoles, leur rapport avec les prix industriels, et cela aurait alors pour conséquences immédiates dans le système de propriété privée des terres, d'entraîner de fortes hausses des valeurs foncières...

Aussi une politique des structures foncières et d'exploitation reste-t-elle nécessaire pour administrer les contradictions de ces cercles vicieux. Mais dans l'indétermination des choix de modèles d'exploitations que l'on souhaite socialement encourager, la politique des structures actuelles sera surtout un enjeu politique entre deux pôles professionnels: entre ceux qui avanceront qu'elle est désormais inutile au nom de leur compétitivité économique, et ceux qui, au contraire, feront de son respect, l'arme principale de la résistance des exploitations familiales au nom du droit ; entre les partisans d'un nouvel exode agricole que permettrait la définition d'une politique agricole duale et ceux partisans du maintien du plus grand nombre d'agriculteurs, ce qui nécessiterait une redéfinition de la politique de développement agricole et une meilleure intégration de celui-ci au développement rural.

La transmission du patrimoine de l'exploitation agricole familiale en France

Le problème de la transmission héréditaire de l'exploitation agricole familiale semble inquiéter de plus en plus les pouvoirs publics et constituer un élément important pour la définition des mesures de politique nécessaire au bon fonctionnement du secteur agricole. Ainsi, le législateur continue-t-il à rechercher des nouveaux moyens juridiques capables d'organiser d'une manière plus cohérente les successions agricoles, élément de premier ordre dans le changement de génération en agriculture¹¹. C'est l'idée qui soutient l'élargissement du champ d'application de la législation sur l'attribution préférentielle des biens ruraux dans la loi d'orientation agricole en 1980. Plus récemment, la nécessité de doter l'exploitation agricole d'un statut juridique spécifique trouve aux yeux de G. Gouze (Gouze, 1984), dans l'organisation des successions, l'une de ses justifications.

A quoi est due cette attention accrue de la politique agricole envers les héritages en agriculture ? Les nouvelles mesures peuvent-elles atteindre leurs objectifs ? Pour répondre à ces questions, il est nécessaire dès l'abord, de s'interroger sur les pratiques paysannes envers leur succession et d'étudier l'influence de ces pratiques sur la reproduction de l'exploitation familiale et du secteur agricole lui-même. Cette analyse peut nous éclairer sur les raisons des nouvelles mesures de politique agricole, leur opportunité et leur efficacité.

I – Les successions agricoles : une grande diversité de pratiques

Quand on observe l'évolution du secteur agricole, notamment depuis les années 60, on constate à des rythmes certes différents, un mouvement commun à la majorité des exploitations : une augmentation des quantités produites pour la vente d'un côté ; un accroissement continu des moyens de production de l'autre. Ainsi, l'augmentation de la taille économique et de l'efficacité technique des exploitations a, en quelque sorte, homogénéisé leurs caractéristiques. Une bonne illustration en est sans doute l'évolution des modes de faire-valoir : le développement du faire-valoir mixte donne à la majorité des agriculteurs la double condition de fermiers et de propriétaires des terres qu'ils exploitent ¹².

Ce mouvement n'a pas empêché, jusqu'à présent, le secteur agricole de conserver ses spécificités régionales aussi bien culturelles que productives. Cependant, il faut constater que les systèmes de production dans chacune des régions ont été remodelés en profondeur soit par le changement des spéculations réalisées, soit par la spécialisation des productions. D'autre part, l'agriculteur et sa famille doivent faire face à leur activité productive, dans un environnement socio-économique et culturel qui rejoint de plus en plus les modes de vie citadins. La diminution du nombre d'actifs agricoles a disloqué le tissu social rural rendant malaisé le fonctionnement des solidarités familiales (au moins dans le sens de la famille élargie) et villageoises.

Cette véritable mutation du fonctionnement du secteur agricole a été accomplie à travers le renforcement du caractère patrimonial des biens constitutifs de l'exploitation agricole, car pour pouvoir produire une quantité accrue de marchandises, l'agriculteur doit se rendre propriétaire des moyens de production de plus en plus importants, complexes et coûteux. Ce fait pose à la famille des exigences nouvelles pour la reproduction de l'exploitation, notamment au moment du changement de génération.

D'abord, l'augmentation de la valeur vénale des exploitations agricoles et le recours plus fréquent au marché pour la constitution et reconstitution du patrimoine foncier et productif exige pour la reprise de l'exploitation, la mobilisation de sommes d'argent très importantes. Ce fait oblige les familles à préparer d'une manière précise leur succession, faute de quoi il n'y aura pas, pour l'exploitation, de preneur à l'intérieur de la famille.

Ensuite, la rentabilité accrue exigée aujourd'hui de l'exploitation rend très difficile son partage en nature pour installer plus d'un enfant comme agriculteur. De plus, la contribution du mariage à la constitution du patrimoine foncier des exploitations est moins importante que jadis. Tout ceci est une conséquence directe des transformations du milieu rural, aussi bien démographiques que culturelles. Ainsi, au cours de la période 1955-1969, seulement 27 % des épouses des chefs d'exploitation ne sont pas d'origine agricole, tandis qu'entre 1970-1980, on en compte 41 % (Barthélémy, Barthez, 1984, pp. 41 et 44).

Ainsi, l'installation d'un enfant en tant qu'agriculteur à la suite d'une transmission héréditaire, exige des parents et de l'ensemble de la famille un travail de longue haleine, une véritable stratégie qui marque toute l'activité productive de l'exploitation parce que c'est de cette activité que vont être dégagées les conditions nécessaires à l'installation.

Ces conditions changent suivant les régions, les systèmes de production, le type d'appropriation et d'usage du sol agricole. Elles changent aussi en fonction des caractéristiques des familles et de leur représentation de la transmission héréditaire. Ces conditions socio-économiques différentes expliquent l'existence de divers comportements des familles au moment de la transmission de leurs biens. Mais quand il y a installation d'un enfant à la suite d'un arrangement successoral, la famille a dû arriver à concilier les intérêts contradictoires qui existent entre cet enfant et les autres. C'est l'axe autour duquel se construit la stratégie successorale de la famille.

Les manières d'y parvenir sont variables et vont dépendre, notamment, de la dimension et de la composition de la masse à partager, du poids du patrimoine agricole dans l'ensemble du patrimoine familial, du nombre d'enfants, de l'éducation et de l'emploi de ceux qui partent, du poids de traditions d'origines plus ou moins anciennes, de l'importance accordée par la famille au maintien de l'unité du patrimoine agricole d'une génération à une autre.

L'arrangement successoral du patrimoine foncier peut ainsi prendre deux formes fondamentales: soit le bien est divisé en nature entre l'ensemble des cohéritiers, soit il est divisé en valeur à charge pour l'héritier agriculteur de verser une soulte à ses cohéritiers. Quand il y a un partage en nature, l'enfant agriculteur garde très fréquemment le corps de ferme et la maison d'habitation. Il peut se voir imposer, en contrepartie, une plus-value sur son lot, ou devoir payer une rente aux parents si ceux-ci ont gardé la nue-propriété de ces biens ; mais l'enfant agriculteur peut aussi les recevoir gratuitement (Barcelo, 1982).

Quand il y a un partage en valeur, le montant des soultes que l'héritier doit verser à ses cohéritiers est fort variable. Aux deux extrêmes, il peut s'agir soit d'une soulte fictive, soit de soultes qui s'approchent de la valeur vénale des parts d'héritage des cohéritiers. Ce partage en valeur semble cependant exprimer, dans la grande majorité des cas, un plus ou moins fort avantage consenti par la famille à l'héritier qui s'installe comme agriculteur.

Pour ce qui concerne la transmission du capital d'exploitation, en particulier des machines et des animaux, elle apparaît comme une « affaire privée » entre les parents et l'enfant qui s'installe et de ce fait, cette partie du patrimoine familial ne rentre pas, à proprement parler, dans le partage. Tout se passe comme si le capital ne constituait pas une partie de la masse à partager. L'estimation de la valeur de ces biens est faite d'une manière approximative en fonction des conditions d'installation de l'enfant et des besoins d'argent des parents, notamment pour assurer leurs vieux jours, plutôt qu'en fonction d'un équilibre des parts d'héritage de chaque enfant. L'héritier agriculteur peut ainsi recevoir une partie très importante de l'exploitation agricole à une valeur nettement inférieure à sa valeur vénale.

Ainsi, l'installation d'un enfant sur l'ensemble ou une partie de l'exploitation agricole parentale, en faire-valoir direct ou en tant que fermier des parents ou des frères et sœurs (ou les deux à la fois), semble nécessiter, dans un plus ou moins fort degré, un avantage pour l'héritier exploitant au moment de la succession. Cet avantage porte sur un ensemble de biens meubles ou immeubles qui, au moment du partage, sont sous-évalués ou exclus de la masse à partager.

De la même manière que ce sont les différentes conditions socio-économiques de la production suivant les exploitations, qui font varier le montant de l'avantage consenti, de même, le plus ou moins fort avantage pose au jeune installé des exigences économiques variables pour la reproduction de son exploitation. Ainsi, si la même pratique d'héritage est réalisée dans une même aire géographique par un nombre élevé de familles, ceci pousse à la perpétuation d'un type donné des structures foncières et parfois des systèmes de production. Ce fait est dû surtout à la répercussion des pratiques d'héritage sur le marché foncier (nombre d'hectares mis en vente et prix des terres), sur les modes de faire-valoir et sur le montant et l'usage des prêts fonciers hypothécaires (Barcelo, 1984). Mais, quel que soit le degré de l'inégalité consentie par la famille, cette inégalité apparaît comme une expression du caractère patrimonial des biens constitutifs de l'exploitation agricole et comme une condition du maintien de ce caractère (ou de la possibilité de sa reconstitution) d'une génération à une autre.

II – Pratique d'héritage et législation foncière

Déjà au XIX^e siècle, les dispositions du code civil relatives à la transmission héréditaire des biens s'attiraient les critiques de milieux savants qui les accusaient de contribuer au morcellement des exploitations, freinant ainsi l'emploi de capitaux importants et l'usage rationnel des techniques.

C'est au début du XX^e siècle que sont édictées des nouvelles mesures en matière civile concernant spécifiquement l'exploitation agricole, plus précisément les biens qui la constituent. En 1909, la loi sur le bien de famille, stipule qu'il ne peut être ni saisi ni hypothéqué; il est protégé, car il comprend l'habitation et les terres attenantes qui permettent à une famille paysanne de subsister¹³.

En 1938, la législation sur l'attribution préférentielle des biens ruraux permet au conjoint survivant ou à tout héritier de réclamer, par voie de partage, l'attribution préférentielle d'un ensemble d'immeubles « formant une exploitation agricole ». Cette législation va être précisée et élargie d'abord en 1962, puis en 1980¹⁴. D'autre part, un instrument juridique tout à fait particulier, le contrat de travail à salaire différé, va être promulgué par voie de décret en 1930 et modifié ensuite en 1960 et 1980. Ce mécanisme permet à

un descendant de plus de 18 ans qui a participé directement et effectivement à l'exploitation parentale, sans être associé aux bénéfices ni aux pertes, ni avoir reçu de salaire en argent, d'exiger que lui soit payée cette participation au moment de la succession. Ce ne sont pas les parents qui doivent s'acquitter de cette créance, mais l'ensemble de la succession et au moment où elle s'ouvre.

D'autres changements apportés au droit civil, notamment la réforme des liquidations successorales de 1971, en modifiant les conditions et les formes d'application de la donation-partage, donnent aux familles paysannes, au moins d'un point de vue juridique, une marge de manœuvres plus large pour l'aménagement de leur succession. Dorénavant, sous certaines conditions, le partage en valeur fait échec à l'obligation du partage en nature; le partage peut être réalisé du vivant des parents, en plusieurs fois, en faisant participer les enfants à l'acte de partage. Il peut même y avoir partage partiel des biens sans le consentement de l'ensemble des cohéritiers.

De l'analyse des textes de loi, on peut dégager l'esprit qui anime le législateur pour le transfert des biens agricoles à « titre gratuit »: favoriser le maintien de l'unité économique constituée par l'exploitation agricole en donnant aux parents des options juridiques nouvelles et surtout en reconnaissant à l'héritier qui s'installe en tant qu'exploitant une position particulière dans le partage et vis-à-vis de ses cohéritiers.

De cette manière, la législation donne un cadre juridique aux pratiques familiales qui, dans les faits, se traduisent pour une augmentation des parts qui reviennent à l'héritier agriculteur, diminuant ainsi le coût de la reprise. Il faut cependant constater que toutes ces dispositions qui apparaissent comme dérogoatoires à la stricte égalité dans le partage des successions, et en tout cas comme exorbitantes au droit commun, ne sont pas d'ordre public. Mais, dans cette voie, le législateur va jusqu'à permettre la constitution de pactes de familles sur succession future, tant condamnés par la tradition juridique française. Ces changements de la législation qui organise les successions agricoles n'ont donc pas pour but premier d'éviter le morcellement de la propriété des biens de l'exploitation parentale mais de favoriser l'installation d'un enfant en tant qu'agriculteur.

Ce même objectif se retrouve dans la mise en place de formules sociétaires, qu'il s'agisse de la mise en valeur de l'exploitation ou de la propriété des biens qui la constituent. On sait que la grande majorité des groupements agricoles d'exploitation en commun qui se sont formés, associent les parents et l'un de leurs enfants au travail agricole (GAEC père-fils). Dans ce cas, l'enfant voit rémunérer son travail en parts représentant ses « apports en industrie », ce qui lui permet bien fréquemment, de devenir seul propriétaire du capital d'exploitation, qui de ce fait, ne rentrera pas dans le partage. Les GAEC représentent, à l'heure actuelle, quelques 28 500 exploitations cultivant plus de 2 millions d'hectares et dont 70 % sont des GAEC « père-fils ».

La constitution des groupements fonciers agricoles semble poursuivre une fonction sociale analogue. Là aussi, la majorité des GFA se forment à l'intérieur de la famille¹⁵ pour rendre plus aisée la transmission héréditaire, garantissant en même temps, au moins en théorie, l'unité du bien foncier et l'égalité des parts qui reviennent à chaque cohéritier. Cependant, dans la loi d'orientation de 1980, avec les deux nouvelles modalités d'attribution préférentielle, la possibilité est ouverte pour un héritier non exploitant de demander l'attribution préférentielle de tout ou partie des biens et droits immobiliers successoraux, en vue de constituer avec un ou plusieurs cohéritiers, et, le cas échéant, un ou plusieurs tiers un groupement foncier agricole.

Les attributions à but lucratif établies par cette même loi permettent à un successeur, à titre universel, de demander l'attribution exclusive du fonds à fin de placement, sous promesse de le donner à bail au cohéritier agriculteur. De son côté, l'héritier exploitant peut exiger comme condition du partage la reconnaissance à son profit, d'un droit de bail sur les portions du fonds mises dans les lots de ses copartageants.

Avec ces nouvelles dispositions, les mécanismes législatifs permettant l'installation d'un cohéritier sur les biens de l'exploitation parentale changent de nature. Il ne s'agit plus de donner à cet héritier par rapport aux autres, des droits particuliers portant sur la propriété des parts qui reviennent à chacun, mais exclusivement sur leur mise en valeur. En effet, dès lors que l'on garantit à l'héritier agriculteur, l'usage de la portion du patrimoine agricole qui revient aux autres cohéritiers, l'attribution de la totalité du foncier est

permise à n'importe quel co-partageant, agriculteur ou non. Cependant, l'idée implicitement contenue dans ces nouvelles mesures de dissocier la propriété de l'exploitation, leur enlève toute portée pratique. En effet, on voit mal l'intérêt économique que pourrait avoir un cohéritier non exploitant de s'attribuer la totalité du patrimoine foncier parental, d'autant moins que ce cohéritier – nous y reviendrons – n'a pas les mêmes facilités de financement qui sont accordées à l'enfant exploitant et que la famille n'a aucune raison de sous-évaluer le bien ainsi partagé.

Les changements dans la législation successorale agricole reflètent les transformations de l'exploitation agricole et dans certains cas et pour quelques nouvelles mesures, consacrent les pratiques d'héritage que les familles avaient mises au point pour résoudre les problèmes nés du développement de l'exploitation. En donnant à l'enfant agriculteur des instruments juridiques pour faire prévaloir une position de préférence dans le partage de la succession, le législateur reconnaît que la modernisation de l'agriculture s'est traduite par un renforcement du caractère patrimonial des biens de l'exploitation d'une part et que la poursuite de ce processus nécessite d'avantager l'héritier qui s'installe d'autre part. Ainsi, pour la bonne marche du secteur agricole, l'Etat n'hésite pas à s'immiscer de plus en plus dans des domaines aussi privés que la destination des biens patrimoniaux, même si ceci porte atteinte au droit commun. Le caractère « privé » des successions peut cependant expliquer, nous semble-t-il, l'absence de caractère d'ordre public dans les nouvelles mesures et par là-même, l'usage particulier que font les agriculteurs de ces dispositions.

En effet, du moins en ce qui concerne l'application de la législation sur l'attribution préférentielle, on ne peut que constater qu'elle est rare. Ce fait n'exprime pas tant, nous semble-t-il, un refus de la part de la famille du fait que l'enfant agriculteur soit avantagé, mais de la procédure qui permet au cohéritier exploitant de faire-valoir un droit. Tout se passe comme si l'héritier agriculteur, créateur d'un droit, ne pouvait le mettre en exécution sans le consentement des autres membres de la famille et dans les limites qu'elle fixe.

Autrement dit, rendre possible en même temps le partage des biens de la succession et l'installation d'un héritier en tant qu'exploitant agricole suppose un accord de toute la famille même si les caractéristiques de cet accord apparaissent à quelques membres de la famille ou à l'ensemble comme une contrainte. Tout se passe comme si le partage devait se faire à l'amiable ou ne pas se faire. La meilleure preuve en est donnée par le fait que la majorité des successions agricoles est réglée du vivant des parents par une donation-partage. Une autre preuve en est fournie par le fait que chaque fois qu'un cohéritier demande l'application de l'attribution préférentielle en tant que forme spécifique de partage, le poids du refus que la famille oppose à cette pratique se traduit par une forte résistance des cohéritiers au cours de la procédure judiciaire.

Ainsi, les nouvelles mesures en matière successorale agricole remplissent-elles en quelque sorte un rôle détourné : le seul fait qu'elles puissent être invoquées à tout moment par le cohéritier exploitant pousse la famille à aboutir à un accord convenant à sa situation propre ; on octroie une sanction légale à une pratique déjà utilisée. Autant la famille peut « s'auto-exproprier » de ses droits successoraux au profit de l'enfant qui va rester sur l'exploitation, autant elle refusera que cette expropriation lui soit imposée de l'extérieur comme une pure norme de droit. Cependant, ce fait ne peut pas être expliqué seulement par la préexistence d'une pratique sociale de partages inégalitaires antérieure à la règle de droit : bien souvent c'est l'existence même de la loi qui permet de mettre à exécution ces pratiques, qui leur confère une actualité sociale.

On peut faire un raisonnement analogue en ce qui concerne les GAEC. Nous avons déjà dit que le capital d'exploitation – peut-on l'appeler capital ? – n'était pas stricto-sensu partagé, et qu'il devenait, suivant diverses procédures, la propriété exclusive de l'enfant qui s'installe. De ce point de vue, le GAEC semble donner une sanction juridique à un comportement largement répandu chez les familles paysannes. Mais la relative indifférence des cohéritiers vis-à-vis de la destination du cheptel et des machines peut aussi expliquer que les GAEC ne soient pas la manière d'exploiter la plus répandue en agriculture. Cette indifférence tire son origine du fait que pour les familles paysannes, le patrimoine par excellence est le patrimoine foncier, c'est sur lui que porte en premier sinon exclusivement, l'intérêt des cohéritiers. A l'heure actuelle, ce comportement a d'ailleurs quelque chose d'irrationnel sur le plan économique, car la rentabilité du foncier est faible, les plus-values inexistantes, et le cheptel et les machines d'une valeur équivalente à celle des terres.

Le sort mitigé réservé par les agriculteurs aux groupements fonciers agricoles (GFA) est aussi une bonne illustration des pratiques paysannes vis-à-vis de la transmission de leurs biens. Au-delà des raisons souvent invoquées pour expliquer le nombre réduit de GFA (faible rentabilité, quasi-inexistence d'un marché pour les parts), celui-ci semble surtout être dû au faible rôle socio-économique de cette formule, compte tenu de ses caractéristiques d'un côté, et des caractéristiques de la production agricole de l'autre. Les familles qui font des partages égalitaires (en nature ou en valeur) semblent ne pas considérer que la part de GFA ait une signification économique équivalente à une soulte, encore moins à une parcelle. Ainsi, la part de GFA n'arrive pas à se substituer ni à l'argent, ni au bien. Quant aux familles qui font des partages inégalitaires y compris pour le bien foncier, le GFA ne peut avoir aucune fonction, car si la famille a accepté de se dépouiller de ses droits d'héritage, cette acceptation a des raisons autrement plus importantes que de recevoir une part de GFA.

En fait, là où il y a formation d'un GFA, celui-ci apparaît comme un véritable crédit consenti par la famille à l'héritier exploitant, crédit gratuit au demeurant et remboursable au jour où l'exploitant pourra acheter les parts de ses cohéritiers. C'est sans doute pourquoi la surface moyenne des exploitations constituées en GFA est élevée (78 hectares), les terres les plus concernées sont d'une forte rentabilité (vignoble, terres à céréales du Bassin parisien), ou affectées d'espoir d'importantes plus-values. Ceci bien que le GFA bénéficie d'avantages fiscaux sur les droits d'enregistrement et d'héritage.

III – Financement du patrimoine, marché foncier et transmissions héréditaires

Autour des années 60, l'adhésion des pouvoirs publics et d'une partie importante de la profession à l'idée que la modernisation de l'agriculture nécessitait l'agrandissement de l'exploitation familiale pour garantir une rentabilité suffisante aux nouveaux investissements, les ont conduit à encourager le départ d'agriculteurs et à favoriser les accroissements des surfaces¹⁶.

Pour atteindre ces objectifs, l'Etat a mis en place des incitations financières importantes, notamment à travers l'instauration des prêts fonciers hypothécaires. Les exploitations comprises entre 1 SMI et 4 SMI ont été ainsi financées par des crédits bonifiés à long terme, voire gratuits compte tenu de l'évolution de l'inflation et des prix des terres¹⁷.

Ces mesures et le rôle joué par le statut du fermage, ont sans aucun doute contribué à l'augmentation de la surface moyenne des exploitations et jusqu'à la moitié des années 70, à l'existence d'un marché foncier actif. Loin de se désengager de l'achat de terres, le groupe « des agriculteurs » va avoir un poids grandissant dans l'ensemble des acheteurs (75 % du total)¹⁸. Mais cette demande active (ajoutée à celle des SAFER) pousse à la hausse les prix des terres qui, en moyenne, se multiplie par trois en francs constants entre 1950 et 1978.

Le crédit foncier hypothécaire facilite donc en premier lieu le financement des transferts de terres à titre onéreux. Ainsi, au début des années 70, quelque 600 000 hectares changeaient de propriétaires tous les ans, auxquels il est convenu d'ajouter autour de 100 000 hectares qui seraient rachetés par l'héritier agriculteur à ses cohéritiers à la suite d'un partage de succession. Toutes deux représentent donc des opérations de vente et d'achat. Ainsi on a pu calculer que ces transactions coûtent à l'agriculture plus de 10 % de son revenu brut¹⁹. Mais ces opérations à titre onéreux ne représentent qu'une partie minoritaire de l'ensemble des transferts de terre à usage agricole, car à peu près un million d'hectares changent de propriétaires tous les ans à titre gratuit, c'est-à-dire comme conséquence d'un héritage ou d'une donation²⁰. Pourtant, bien qu'il s'agisse effectivement d'une transaction gratuite entre le *de cuius* et ses héritiers, ces opérations provoquent dans la grande majorité des cas un mouvement d'argent entre les copartageants et parfois même entre ceux-ci et le *de cuius*²¹. Plus éloignées sont les valeurs des parts d'héritage des droits de chaque co-partageant, et plus important devrait être le transfert de fonds, que le cohéritier soit créancier ou débiteur d'une soulte. Ainsi, il n'y aurait pas de mouvement d'argent entre les cohéritiers seulement dans les cas de partages parfaitement égalitaires ; ou à l'inverse, quand la famille ne fait aucune attention aux inégalités pouvant exister. Si l'enfant agriculteur veut s'attribuer à lui seul, l'ensemble du patrimoine foncier des parents, il doit donc avoir au moins la capacité financière pour désintéresser ses cohéritiers. Or, l'existence de cette capacité lui ouvre la voie non seulement de l'attri-

bution de la totalité du bien foncier, mais aussi d'un certain avantage dans le partage, car en tant qu'acheteur, cet enfant se trouve dans une position tout à fait particulière. Ce fait renforce les pratiques de partage inégalitaires là où elles existent; ou donne à l'héritier agriculteur une reconnaissance sociale de cette position, renforçant ainsi son pouvoir de négociation à l'intérieur de la famille. C'est le crédit qui a permis bien souvent qu'une exploitation agricole ne soit pas partagée en nature mais seulement en valeur, parfois même dans des familles qui tiennent à répartir leurs biens de manière parfaitement égalitaire. Mais quand cela est le cas, la soulte versée est rarement équivalente à la valeur vénale des biens. Ce comportement des familles contribue à des degrés variables, au financement de l'installation de l'héritier qui reprend l'exploitation, et par là-même à celui du secteur agricole. Ceci pourrait expliquer que malgré la limitation de la croissance des enveloppes de prêts bonifiés et la non-réévaluation de leurs plafonds, le nombre de donations-partages avec soultes n'ait pas diminué. Sinon comment expliquer qu'on ne constate pas une augmentation du fermage bien qu'en 1969, 300 000 F permettaient d'acquérir 42 hectares et qu'ils n'en achètent que 12 en 1980 ? Le crédit joue aussi un rôle important dans la destination réservée dans les successions, au cheptel et aux machines. L'exclusion de cette partie du patrimoine de la masse à partager est due quelquefois, à la possibilité ouverte par le crédit à l'enfant agriculteur de la racheter à ses parents. C'est pourquoi les notaires n'ont pas à connaître les caractéristiques exactes de ces opérations qui résultent d'une négociation directe et privée entre l'héritier qui s'installe et les parents, par le truchement du crédit agricole – même si ces transactions sont fréquemment réalisées à des prix de rabais, le montant des ventes peut bien souvent constituer un « complément de retraite » pour les parents.

Dans les familles qui ont pour pratique courante de transférer gratuitement cette partie du patrimoine à l'héritier agriculteur, l'existence de contreparties non monétaires, qui sont en général une condition de cette gratuité, n'empêchent pas celui-ci de faire tout de même appel au crédit. Dans ce cas, le crédit obtenu est utilisé à d'autres fins.

Le crédit à l'agriculture, plus que la législation, a contribué ainsi au maintien, voire au renforcement du caractère patrimonial des biens de l'exploitation familiale, bien que le coût de l'appropriation privée des terres et des moyens de production soit grandissant. En permettant dans les faits un certain avantage à l'héritier agriculteur, la mobilisation de fonds publics provoque aussi paradoxalement une dévalorisation des biens agricoles dans toutes les transactions qui ont lieu à l'intérieur des familles qui ont un successeur voulant exploiter²². Le degré variable de l'avantage qui lui est consenti peut expliquer que le même type d'emprunt n'ait pas la même fonction dans l'économie des exploitations. Dans ces conditions, il n'est pas très étonnant qu'il y ait des familles d'agriculteurs qui pratiquent des stratégies patrimoniales faisant largement appel à des investissements, voire à des placements extra-agricoles; d'autres qui investissent surtout à l'intérieur de l'exploitation; d'autres encore qui doivent adapter leur manière de produire aux besoins d'argent pour le remboursement des annuités et des intérêts des emprunts. Mais dans tous les cas, l'axe de la stratégie patrimoniale est l'activité agricole et les possibilités et les conditions de sa reproduction d'une génération à l'autre.

Depuis quelques années, le marché foncier se rétrécit et les prix moyens connaissent une baisse profonde : plus de 30 % en francs constants entre 1979 et 1984, pour un peu plus de 400 000 hectares échangés chaque année.

Plusieurs raisons peuvent être données pour expliquer l'état actuel du marché des terres agricoles. D'abord, la forte diminution des revenus agricoles depuis 1975 – qui ne se relèvent que faiblement ces dernières années – affecte la demande du groupe le plus important d'acheteurs potentiels ; ensuite le renchérissement des nouvelles conditions de crédit réduit une source de premier ordre de financement des acquisitions foncières ; enfin l'offre potentielle des terres est augmentée par les nombreux départs d'agriculteurs. Ce dernier fait semble renforcer l'effet déprimant de la diminution des revenus sur les prix et paraît devoir donner à la baisse un caractère durable (Servolin, 1985).

Une étude des services statistiques du ministère de l'Agriculture montre qu'entre 1980 et 1990, de 300 000 à 400 000 hectares chaque année, ne retrouveront pas preneurs. Ceci est l'une des conséquences de l'arrivée à l'âge de la retraite de la génération d'agriculteurs nés après 1914, plus nombreuse que la génération précédente, et dont un nombre important n'a pas de successeur exploitant assuré à l'intérieur de la famille. Ainsi, au cours de cette période, il devrait y avoir deux fois plus de départs que de rentrées dans la profession agricole, et les terres reprises devraient se répartir par partie égale entre installation et agrandissement.

Cet excès d'offre par rapport à la demande semble influencer d'une manière sensible et durable sur la diminution des prix des terres, et expliquer en partie les différences régionales. Dans la Manche ou l'Alsace, la concurrence que se livrent de nombreuses exploitations contrecarre la baisse des revenus, tandis que dans une zone qui s'étend de la Loire-Atlantique-Vendée à la Lorraine et une grande partie des régions Poitou-Charente, Centre et Bourgogne, on relève les prix les plus bas de France pour des terres de bonne qualité (Servolin, 1985). Ceci est sans doute renforcé par la mise en place des quotas laitiers, qui limite pour le moment les agrandissements.

L'absence d'héritier agriculteur dans un nombre grandissant de familles condamne de plus en plus fréquemment l'exploitation à ne plus constituer en elle-même une unité économique, une fois que les parents décident d'abandonner l'activité agricole et de régler leur succession. Bien qu'en 1983, les transactions portant sur des propriétés d'une taille supérieure à 20 hectares représentent encore 40 % des superficies échangées, elles ne constituent que 25 % du nombre total de transactions. Ce fait s'explique : ce sont en général les exploitations les plus petites qui n'ont pas preneur à l'intérieur de la famille²³. Ainsi, les terres libérées vont-elles être surtout destinées à agrandir d'autres exploitations ou à constituer une partie de l'exploitation d'un jeune récemment installé.

Par ailleurs, dans les familles sans héritier agriculteur, les partages en nature devraient être plus nombreux, car les mécanismes juridiques et familiaux donnant une préférence à un héritier par rapport aux autres n'ont littéralement plus d'objet. On est aussi autorisé à penser que les biens ainsi partagés vont être vendus peu à peu en fonction de l'état du marché et des besoins d'argent de chacun des cohéritiers. C'est peut-être l'une des raisons qui explique le développement des locations précaires (ventes d'herbe, bêtes en pension), puisque en attendant de vendre, l'héritier qui a reçu quelques parcelles a tout intérêt à garder son bien non affermé, d'autant plus qu'aucun mécanisme ne le contraint à agir autrement.

Contrairement à ce que l'on pourrait attendre, la diminution actuelle des prix des terres laisse inchangée la question du financement des biens agricoles quand elle ne l'aggrave pas. D'une part, les installations qui auront lieu dans un cadre non familial obligent le jeune à financer son accès au métier d'agriculteur au prix fort, car aucun mécanisme permettant la dévalorisation du patrimoine au changement de génération ne pourra plus fonctionner. D'autre part, la diminution des plus-values foncières et l'attrait d'autres placements plus rentables, poussent les propriétaires non exploitants à se désengager de l'achat des terres agricoles : les possibilités de locations de longue durée deviendront plus rares.

Ainsi, tout semble montrer que le financement des terres et des moyens de production continuera à constituer un problème crucial pour l'agriculture de demain et que l'appropriation privée par l'exploitant de ces divers biens sera toujours une obligation.

Notes

1. Taux des enfants d'agriculteurs devenant agriculteurs
2. Ce qui montre à l'évidence la nécessité d'une politique foncière rurale non agricole et d'une politique d'aménagement du territoire rural
3. Ainsi leur fonction de conservation et d'entretien du bien fondé telle que l'a définie Barthélémy tend à décliner elle aussi. L'extension de cette petite propriété a été aussi l'une des bases du développement d'entreprises de travaux offrant leurs services à ceux qui entendaient rester agriculteurs au moins à temps partiel.
4. L'enquête conçue et analysée par Labat sur les structures de la propriété révèle la carte de ces comportements issus de coutumes anciennes mais qui se sont préservés (cf. *Cahiers de statistiques agricoles*). Ces conduites ont été analysées d'un point de vue proche du nôtre par R. Barcelo (INRA).
5. Les agriculteurs ont pu réagir aux effets du ciseau des prix sur leurs revenus dans une logique productiviste en accroissant leur capacité de production ou en cherchant à diminuer leurs achats en amont : de 1970 à 1980, la taille moyenne des exploitations productrices de porc s'accroît de 16 % et celle des producteurs de lait spécialisés de 56,4 %. Inversement, si la surface totale emblavée en céréales s'accroît fortement, c'est moins par croissance des exploitations céréalières que par accroissement de leur nombre (+ 43 % dans la même période).
6. On sait que, à l'époque, la notion de « parité » était ambiguë : s'agissait-il de la parité de l'agriculture et de l'industrie en tant que secteur (cf. la devise de la revue des Chambres d'agriculture jusqu'aux années 70), du revenu de l'entreprise industrielle et de l'entreprise agricole, du revenu du travail agricole et du travail salarié ?

7. C'est-à-dire dans un tiers environ des départements : le grand Ouest, la région Rhône-Alpes, la région Nord-Pas-de-Calais, etc. ou autrement dit les régions où les jeunes agriculteurs issus de la JAC ont su imposer dans un débat social local, les normes de l'exploitation familiale « moyenne » de la politique des structures définie en 1960-62.
8. *Le producteur agricole français*, décembre 1984, p. 7. Par ailleurs, le CNJA propose dans son « passeport pour l'avenir » une agriculture de grandes ou de grosses entreprises, mais associant éventuellement plusieurs « entrepreneurs » On peut voir là la volonté de relancer l'agriculture de groupe.
9. La création, en 1970, de Groupements fonciers agricoles (GFA) devait permettre d'attirer des capitaux non agricoles dans l'extension d'une propriété donnant à bail. L'échec était plus que prévisible. En 1980, la loi d'orientation tente de relancer ces GFA en créant des sociétés de participation immobilières qui devaient permettre une meilleure mobilité des parts de GFA. Dans le même temps, le Parti socialiste propose dans son programme une extension nouvelle des terres à louer, selon des modalités imprécises. Ce sera bien sûr encore un échec. Cependant, une Société d'épargne foncière agricole a été créée qui a permis, sur la base d'exploitations détenues par des SAFER, quelques GFA souvent sur des terres déjà occupées par des jeunes en location « précaire ».
10. Plus radicaux, les paysans travailleurs espérant eux, sous des formes diverses, des offices fonciers et/ou des SAFER louant des terres financées soit par des capitaux mutuels soit par l'Etat ; la politique des structures pourrait, selon eux, permettre une véritable attribution des terres mises en vente ou en location à tel ou tel agriculteur nommé désigné par une commission ad-hoc (l'office foncier par ex.). Il s'agit-là, en fait, d'une socialisation déguisée du sol, même si l'on entend conserver des propriétaires privés, ceux-ci étant, dès lors, démunis de tout pouvoir.
11. En effet, seulement 8 % des chefs d'exploitation utilisant 4 % de la SAU n'ont ni parents ni beaux-parents agriculteurs.
12. Cependant, le faire-valoir direct concerne encore 40 % du total des exploitations, mais seulement 18,1 % de la SAU.
13. Cette législation n'a jamais été appliquée.
14. Sur les caractéristiques de la législation de l'attribution préférentielle, voir Barcelo R., *L'attribution préférentielle et la transmission héréditaire de l'exploitation agricole*, Paris, INRA, juin 1981.
15. Selon le dernier RGA, il y aurait en 1980, autour de 7 000 GFA regroupant 453 350 ha dont 6 337 sont des GFA familiaux occupant 406 700 ha.
16. L'indemnité viagère de départ a permis de hâter la libération de 10 millions d'hectares.
17. Sur la fonction sociale du crédit foncier hypothécaire, voir Coulomb P., « Propriété foncière et mode de production capitaliste », *Etudes rurales*, n° 51, Paris, 1973.
18. Dans les années 70, 180 000 hectares quittaient chaque année le patrimoine des propriétaires non exploitants, pour être rachetés par les agriculteurs.
19. En 1983, le coût serait de 10 millions de francs pour un marché de 550 000 hectares. Bressot J., Neveu A., mars 1985.
20. Pour le nombre total de transferts, il faut aussi prendre en compte les opérations de remembrement et les transferts amiables.
21. En particulier dans le partage d'ascendant. Le succès de la donation-partage chez les agriculteurs tient aussi aux avantages fiscaux de cet instrument : le droit de mutation perçu sur les actes à titre gratuit était réduit de 25 %. La loi n° 30 du 18 janvier 1980 a ramené cette réduction à 20 %, et la loi n° 734 du 3 août 1981 l'a totalement supprimée. Depuis lors, les donations-partages sont soumises au même régime fiscal que les autres donations.
22. Dévalorisation par rapport aux prix du marché. Or, les bonifications d'intérêts, en soutenant la demande « des agriculteurs », poussent à la hausse les prix des terres.
23. Cette taille économique est bien entendu variable selon les régions et les systèmes de production.

Références

- **Barcelo R.** (1982).- L'attribution préférentielle et la transmission héréditaire de l'exploitation agricole. in: *Revue de droit rural*, n° 107, Paris, août-sept.
- **Barcelo R.** (1983).- *Usage social du sol et transmission héréditaire des biens*. INRA.
- **Barcelo R.** (1984).- *Transmission héréditaire et systèmes de production : le cas de la Soule (Pyrénées-Atlantiques)*. INRA, Paris, sept. 1984.
- **Barthélémy D.** (1981).- *La théorie du fond-entreprise*. Ed. Economica, Paris.
- **Barthélémy D., Barthez A.** (1984).- Patrimoine foncier et exploitation agricole. Paris, SCEES, *Collection de Statistiques Agricoles*, n° 235, octobre.- p. 44 et 41.
- **Bressot J., Neveu A.** (1985).- Terres agricoles. La baisse continue. in: *Etudes foncières*, n° 26, Paris, mars.
- **Coulomb P.** (1973).- *Propriété foncière et mode de production capitaliste*. Etudes rurales, Paris.- 40 p.
- **Coulomb P.** (1974).- *Une propriété sociétaire du sol est-elle possible ?* Agra France.

- **Coulomb P.** (1977).- Systèmes fonciers et politiques foncières. in: *L'élaboration de la politique agricole*, Coll. H. Nallet et Cl. Servolin, INRA, Paris.
- **Coulomb P.** (1980).- *Le syndicalisme agricole moderne et la création du paysan- modèle*. in: coll. H. Nallet, INRA.
- **Coulomb P.** (1984).- *Feu les offices fonciers*. Etudes foncières, Paris.
- **Coulomb P.** (1985).- La politique foncière agricole. in: *Quarante ans de politique foncière*, Ed. ADEF, CNRS, Ministère de l'Urbanisme, Economica, Paris.
- **Coulomb P.** (1985).- L'agriculture, les agriculteurs et la crise (in: coll. H. Delorme). *Pour*, n° 102. « Les paysans en panne de modèle » édité par M.C. Becouarn et P. Coulomb, Paris.
- **Coulomb P.** (1986).- Droits contre Droit, l'émergence de l'exploitation familiale. in: *L'évolution du droit dans le monde rural*, sous la direction de H. Mendras. Ed. La Documentation Française, Paris.
- **Couze G.** (1984).- *Tradition et modernité de l'agriculture*. (rapport à M. le Premier Ministre), Paris, septembre.
- **De Crisenoy Ch.** (1978).- *Une loi inappliquée et inapplicable : la législation des cumuls*. INRA.
- **De Crisenoy Ch.** (1982).- *Les enjeux de la politique foncière*. INRA.
- **Gervais, Jollivet, Tavernier** (1978).- *L'histoire rurale de la France*. 4e tome, Ed. du Seuil, Paris.
- **Servolin C.** (1985).- Où va le marché foncier ? in: *La Semaine Vétérinaire*, n° 372, Paris, 27 avril.

