

les NOTES de SYNTHÈSE

Numéro 26 ● Juillet 2018

Ces notes valorisent les présentations et débats des journées de réflexion organisées par le Comité technique « Foncier & développement » de la Coopération française.

Hétérogénéité et différenciation des unités de production agricole européennes : illustrations des situations anglaise, allemande et française

Dans le cadre d'un chantier de réflexion initié par le Comité technique « Foncier & développement » sur l'évolution des structures agraires et l'accès des jeunes à la terre, la présente séance a visé à apporter des éclairages sur les conditions d'accès (ou d'exclusion) des jeunes au foncier dans un contexte d'économie de marché.

À travers l'expérience de quelques pays européens, il s'agissait de faire ressortir les éléments clés du contexte économique, social et environnemental qui ont influencé l'évolution des structures agricoles sur un temps long en Europe. Robert Levesque (directeur de Scafr Terres d'Europe) a présenté les grands traits des trajectoires de trois pays (Angleterre, Allemagne, France) depuis leur sortie du féodalisme. Il a illustré les enjeux actuels en matière de régulation des marchés fonciers, à travers la présentation des outils de politique foncière mis en place en France dans l'après-guerre (politique des structures) pour favoriser le développement d'unités de production de petite taille (deux actifs), ainsi que les dynamiques plus récentes de concentration foncière avec une séparation croissante entre capital foncier, capital d'exploitation et force de travail.

> LE CONTEXTE FONCIER EUROPÉEN AU MOYEN ÂGE : DES TERRITOIRES RÉGIS PAR LE FÉODALISME

Au Moyen Âge, toute l'Europe connaît le féodalisme, une de ses caractéristiques communes : une autorité centrale (un pouvoir suzerain) exerce son pouvoir sur un territoire divisé en duchés, principautés et seigneuries, via des vassaux, personnes qui lui font allégeance. Au niveau de la seigneurie, le territoire se répartit géographiquement en plusieurs ensembles : la demeure seigneuriale, le village autour de l'église et du moulin, la réserve du seigneur, la tenure des serfs, les communaux¹ pour le pâturage et l'espace forestier (bois de chauffe, de construction, litière, chasse, etc.).

La seigneurie foncière se caractérise, pour les serfs par : (i) le droit d'usage d'une tenure à vie contre une redevance (le cens) et/ou des corvées. Ce droit n'est pas transmissible à leurs descendants ; (ii) le droit d'accès à des communaux et le droit de vaine pâture², (iii) l'interdiction de quitter les terres de la seigneurie. À cela s'ajoutent d'autres droits pour le seigneur : droit de justice, droit de guerre (d'ost)³, droits de péage sur le transport de marchandises,

1. Les communaux : territoire dont l'usage était autorisé collectivement à tous les habitants de la commune, notamment pour la pâture des animaux, sans individualisation de parcelles.

2. Droit de vaine pâture : droit de faire paître son bétail, reconnu à tout membre de la commune, sur les terres de culture d'ayants-droit privé, après récolte et glanage.

3. Obligation des habitants de fournir des hommes pour participer aux actions militaires du seigneur.

>>> Réunissant experts, chercheurs et responsables de la Coopération française, le Comité technique « Foncier et développement » est un groupe de réflexion informel qui apporte depuis 1996, un appui à la Coopération française en termes de stratégie et de supervision d'actions.

droits sur les héritages (mainmorte), droits pour l'usage du pressoir, du moulin, du four.

À travers l'Europe, la réalité féodale est extrêmement différenciée d'une seigneurie à une autre : (i) du point de vue de la répartition foncière, entre la réserve, les tenures des serfs ou des paysans « libres », les communaux, l'espace forestier ; (ii) du point de vue social, avec une diversité des statuts des personnes, selon l'espace sur lequel s'exercent leurs droits d'usage et les corvées et impôts (cens, dîmes) auxquels elles sont assujetties. On distingue notamment des serfs, journaliers, ouvriers, paysans « libres » contre loyer exempts de corvée, etc.

Ces conditions féodales n'ont cessé d'évoluer dans le temps et l'espace. Les conditions de sortie de la féodalité ont été très différentes d'une région à une autre. Elles se sont déroulées dans des contextes économiques et politiques très variés, et ont abouti à des structures agricoles extrêmement hétérogènes, entre territoires européens, et au sein même de ces territoires.

Finalement, l'émancipation des serfs, sous des formes variées, a principalement eu lieu **entre la seconde moitié du XVIII^e et la première moitié du XIX^e** : Roumanie (1746-49), Italie (1762-80), France (1779-1789)⁴, Autriche et Bohême (1781), Danemark (1788), Suisse (1798), Allemagne (1804),

.....
4. Abolition du servage en 1779 sur les domaines royaux et en 1789 ailleurs.

Pologne (1832), Estonie (1816), Hongrie (1848-1853), Russie (1861), Pologne russe (1864). Elle a été plus précoce dans les Duchés de Normandie et de Bretagne (XII^e siècle) et en Angleterre (1574).

> UNE DIVERSITÉ DE TRAJECTOIRES EN ANGLETERRE, ALLEMAGNE ET FRANCE

Angleterre : une politique plutôt libérale en faveur des grands propriétaires et de l'agriculture contractuelle

- Une politique des structures qui favorise les grands propriétaires fonciers jusqu'au XIX^e siècle

Aux XII^e et XIII^e siècles, le régime féodal de l'Angleterre est dominé par les lords (aristocratie de l'armée), qui disposent d'un territoire où des seigneurs de la Gentry gèrent leur seigneurie avec : des *free holders* (ayant, à vie, un droit d'usage de terres contre un loyer), des *yeomen* (dotés d'un attelage, cultivant les terres de la réserve seigneuriale), des tenanciers (les plus pauvres), des *borders* (qui disposent de prés de fauche et de terres labourables) et des *cottagers* (qui vendent leur force de travail). Les rendements moyens en blé

Bavière © Robert Levesque



sont alors de 5 quintaux/ha équivalents à cinq fois la semence utilisée.

La demande croissante de laine pour l'activité drapière au XVI^e siècle va induire plusieurs évolutions des systèmes agraires (début des enclosures et remplacement progressif de la jachère par les cultures fourragères) et d'importants changements en matière foncière, notamment le **début de la marchandisation des terres avec l'achat et l'enclosure de domaines par des bourgeois, personnes**

n'appartenant pas à la noblesse qui avaient fait fortune notamment avec le commerce de la laine, ainsi que le développement du fermage sur la base de contrats annuels.

Ces mutations vont avoir des conséquences immédiates sur la population rurale qui s'appauvrit et conduit à une expulsion des plus vulnérables (*yeomen* et tenanciers) dont certains sont expulsés vers les États-Unis. Cette dynamique va se poursuivre et s'accroître jusqu'à la fin du XIX^e siècle.

TABLEAU 1 : Faits techniques, sociaux et politiques marquants dans l'histoire agraire de l'Angleterre

PÉRIODE	FAITS SOCIO-POLITIQUES	FAITS ÉCONOMIQUES	ÉVOLUTIONS DES SYSTÈMES AGRAIRES
XII ^e	La <i>common law</i> garantit la liberté de circulation des hommes.		
XIV ^e	Les corvées deviennent fixes.		
XV ^e	Les corvées se transforment en loyer. Les droits d'usage se transmettent par hérédité pour les <i>copyholders</i> .		
XVI ^e	Le fermage se développe sur la base de contrats annuels (les enfants des <i>freeholders</i> ne pourront reprendre les droits d'usage de leurs parents). L' <i>entail</i> ⁵ est créé pour préserver la transmission des grands domaines. Appauvrissement de la population rurale et migrations vers les États-Unis.	La demande de laine explose. La bourgeoisie urbaine achète des domaines et les enclot (début des enclosures et de la marchandisation des terres).	La pâture remplace le labour. Début des enclosures des parcours collectifs. Disparition progressive des jachères au profit des plantes fourragères et du trèfle.
XVII ^e			Disparition totale de la jachère – rotations généralisées. Rendements céréales : • 1 750 : 10 qtx/ha
XVIII ^e		Développement de l'utilisation du guano et des superphosphates. Les droits de douane sont abolis sur le blé.	Rendements céréales : • 1 800 : 15 qtx/ha
XIX ^e	La population agricole passe de 20 à 10 % de la population totale entre 1867 et 1894.	Les prix agricoles s'effondrent. La mécanisation conduit à la diminution de la main-d'œuvre.	Rendements céréales : • 1 850 : 18 qtx/ha • (1 950 : 30 qtx/ha) • (2 000 : 80 qtx/ha)

.....

5. L'*entail* permet à un propriétaire de désigner comme héritier un petit-fils héritier, même s'il n'est pas né.

En 1872-1873, 7 000 familles possèdent 80 % de la surface nationale et 90 % de la surface agricole est en fermage. Les *landlords* confient la gestion de leur domaine à un gérant, qui emploie de la main-d'œuvre, ou loue les terres à des fermiers : sur deux tiers des surfaces sont installés des petits patrons avec quatre salariés en moyenne, tandis que sur un tiers des surfaces se trouvent des exploitants individuels, sans salariés.

- **Un virage de la politique en faveur des petits exploitants à la fin du XIX^e siècle**

À la fin du XIX^e siècle, une série de mesures permet d'engager un virage de la politique en faveur de l'exploitant, producteur agricole, qu'il soit propriétaire ou fermier. **En 1894, l'impôt progressif et des droits de succession sont instaurés et vont augmenter tout au long du XX^e siècle.** Ainsi, les droits de succession des bailleurs vont passer de 40 % en 1920 à 50 % en 1930, puis 60 % en 1939, quand ceux au sein de la famille agricole sont beaucoup plus faibles, voire nuls. À partir de 1920, les agriculteurs peuvent bénéficier de prêts bonifiés pour acheter de la terre agricole. Ces dispositions vont avoir pour effet de **faire passer le faire-valoir direct de 10 % en 1910 à 60 % en 2000.**

Parallèlement, les fermiers vont réussir à élargir leurs droits. En 1906, les fermiers ont le droit de décider eux-mêmes des cultures et ils sont indemnisés en cas de rupture de bail « sans raison valable ». En 1917, des loyers maxima sont introduits (et des salaires minimum). En 1947 et 1948, une garantie de « tenure » est introduite pour les fermiers (*agricultural holding act*), puis actualisée en 1986 (*full agricultural tenancy act*).

- **Une option libérale réaffirmée à la fin du XX^e siècle**

On note, à partir des années 1980, en Angleterre, une **séparation croissante entre capital foncier et travail**, avec le développement de *partnership agreements*, de *share farming agreements* et de prestations de service. En 1995, un virage est établi de nouveau en faveur des propriétaires (qui sont devenus les exploitants majoritaires), avec une déréglementation des locations en 1995 (*agricultural tenancy act*) et l'émergence du contrat de *farm business* (contrat à durée limitée et avec des conditions négociables) avec demande possible d'un arbitre privé. Le libéralisme l'emporte finalement.

En 2007, 58 % de la surface agricole utile (SAU) est en faire-valoir direct. Le reste est régi par différents types de contrats (*full agricultural tenancy*, *farm business tenancy*, *farm business tenancy*, *partnership*, *share farming*, *gentlement's agreement*, etc.). En marge de cette tendance de fond libérale, une politique de soutien aux petites structures dans

la sphère de l'économie sociale et solidaire existe avec des *small holdings* (de 0,4 à 20 ha). En 1984, 140 000 ha étaient loués à près de 7 000 locataires. Ces petites structures diminuent en nombre et en surface.

Allemagne : des réformes agraires qui ne réussissent pas à réduire les inégalités

- **Une grande disparité entre petites et grandes exploitations depuis le système féodal**

En Allemagne, au Moyen Âge, autour de chaque village, l'espace est divisé entre : l'*ager* (terres labourables avec des assolements triennaux, dont une année de jachère, réglés au niveau villageois), le *saltus* (pâturage communal) et la *silva* (forêt communale). Depuis le IX^e siècle, les exploitations sont classées selon leur taille qui détermine les impôts et services pour la seigneurie. La hiérarchie comprend différentes catégories d'agriculteurs, définies en fonction des surfaces dont ils disposent : les grands agriculteurs qui disposent de 2 hufen (30 à 50 ha), les paysans entiers qui travaillent une hufe (15 à 25 ha), les demi-paysans qui disposent d'une demi-hufe (7,5 à 12,5 ha), les manouvriers qui ont moins de 0,25 hufe (moins de 5 hectares) et dépendent d'autres paysans pour leur attelage, ainsi que les paysans sans terre. Seuls les grands agriculteurs et les paysans entiers peuvent accéder aux communaux.

Au XIX^e siècle, **les systèmes évoluent avec l'introduction de légumineuses, de cultures fourragères et de plantes sarclées, ainsi que la suppression progressive de la jachère.** Des lois de régulation (1811-1821) visent à soulager les paysans des corvées. Cette réglementation ne s'applique qu'aux paysans disposant d'un attelage. Cette révolution agricole va de pair avec l'abolition du servage, via la parcellisation des communaux : les paysans accèdent à la propriété de la terre en l'achetant et ne sont plus soumis à l'assolement communal. La mécanisation au cours du XIX^e siècle⁶ permet également de diminuer les besoins de main-d'œuvre. Les petits paysans sont chassés de leurs terres faute de pouvoir acheter de la terre et faute de trouver du travail.

Par ailleurs, **les règles d'héritage s'appliquent différemment selon les régions.** Dans le Sud, l'exploitation est divisée entre les fils de la famille, tandis que dans le Nord et l'Est, le droit d'aînesse permet de maintenir la structure de l'exploitation. **Les grandes propriétés foncières des Junkers (aristocratie de la Prusse et de l'Allemagne orientale) du Nord et de**

6. Par exemple, la batteuse à vapeur en 1870, le semoir en 1890, la faucheuse, la machine à récolter les betteraves, la centrifugeuse à lait.

L'Est de l'Allemagne s'établissent aux dépens de la propriété paysanne et des terres communautaires. Les *Junkers* emploient de la main-d'œuvre pour des productions mécanisées. En 1939, plus de 60 % des terres du Mecklemburg appartiennent aux *Junkers*, certaines exploitations dépassent les 5 000 ha. Des pratiques analogues à l'*entail*⁷ permettent de garder de grandes structures foncières. Ce n'est qu'à partir du début du XX^e siècle que des bourgeois⁸ commencent à racheter les propriétés auprès des *Junkers*. **En 1907, les inégalités sont fortes en Allemagne : 59 % des exploitations agricoles exploitent seulement 5,4 % de la surface agricole** (sur des exploitations de moins de 2 hectares), tandis que 5 % des exploitations agricoles exploitent plus de la moitié de la surface agricole (sur des exploitations de plus de 20 hectares).

● **Une tentative de réforme agraire au XX^e siècle**

En RFA (République fédérale d'Allemagne), est tentée en 1947 une réforme agraire sans grande portée : une partie des terres des exploitations de plus de 100 ha est expropriée avec indemnisation. Au total, 750 000 ha sont redistribués (5 % de la SAU

7. En Angleterre, l'*entail* permet à un propriétaire de désigner comme héritier un petit-fils, même s'il n'est pas né.

8. Personne détenant du capital financier non issu de l'activité agricole.

de la RFA) avec des lots de 2 000 m² à 12 hectares pour des ouvriers non agricoles (jardins), des petits paysans, des ouvriers agricoles et des paysans sans terre (réfugiés) sur des exploitations de 12 ha. De 1950 à 1990, une politique de soutien aux exploitations familiales est mise en œuvre : soutien des prix (par restriction de production, subvention de la demande et fixation de prix minimaux), retraite agricole, plafonnement des subventions (élevage, zones défavorisées, aides à l'investissement par exploitation), etc. Ces mesures ont pour effet une concentration régulière des terres et une spécialisation des exploitations, comme en France.

En RDA (République démocratique allemande) est engagée en 1947 une réforme agraire avec passage à des petites exploitations de polyculture-élevage. Les exploitations de plus de 100 ha sont expropriées sans indemnisation : 2 millions d'hectares agricoles sont réattribués à 560 000 bénéficiaires, souvent ouvriers agricoles, réfugiés (paysans sans terre ou de moins de 5 ha). À partir de 1952 sont mises en place des coopératives de production entre paysans qui gardent leur titre de propriété (mesure généralisée en 1957). **En 1960, 90 % des terres sont exploitées en coopératives, qui sont incitées au début des années 1970 à se spécialiser et à former des associations agro-industrielles avec des fermes d'État et des coopératives spécialisées.** Un bouleversement profond a lieu en 1989 avec la chute du mur de Berlin. Les exploitants réussissent

Allemagne © Robert Levesque



à récupérer les terres qu'ils mettaient en valeur au sein des coopératives quand ils pouvaient avoir plus de 10 ha (les personnes expropriées entre 1945 et 1949 n'ont pu bénéficier de restitution). Les terres sans propriétaires, ainsi que les terres des fermes d'État sont louées ou vendues.

La réunification allemande a mené à la constitution de grandes exploitations à salariés financées parfois par des capitaux d'origine non agricole. La référence à l'agriculture familiale vole en éclat.

France : d'une agriculture de propriétaires à une agriculture d'exploitants puis d'entreprises

● Une agriculture dominée par les propriétaires fonciers jusqu'au début du XX^e siècle

Dès le XII^e siècle, on note la fin du servage dans les duchés de Bretagne et de Normandie. Il faudra attendre la fin du XVIII^e siècle pour qu'il soit aboli dans les domaines royaux, puis sur tout le territoire. Au sortir de la révolution française, on observe une forte hétérogénéité des structures de production agricoles avec des grands domaines en fermage, de très nombreuses petites fermes en faire-valoir direct et une majorité de terres en métayage. **L'agriculture française est une agriculture dominée par les propriétaires fonciers** (bailleurs ou exploitants). Au cours du XIX^e et au début du XX^e siècle, la référence est l'exploitation agricole en propriété, les fermiers et métayers ont peu de sécurité. En 1938-39, le salaire différé et l'attribution préférentielle de terres au bénéficiaire du repreneur familial vont conforter les capitaux des exploitants, notamment pour le financement du foncier.

● Une politique en faveur des exploitants à partir des années 1940

La tendance s'inverse progressivement à partir des années 1940 avec plusieurs mesures. **Les premières grandes mesures de protection des fermiers se mettent en place en 1943 : durée minimale des baux établie à 9 ans, création d'une indemnité destinée à l'exploitant pour l'amélioration du fonds. Le statut du fermage est adopté en 1946.**

Durant les années 1960, la référence politique est le modèle d'exploitation à deux unités de travail humain. Le contrôle des structures (avec un système d'autorisation d'exploiter) est instauré. Il s'agit de soumettre les plus grands agrandissements et installations à autorisation administrative. Le contrôle est organisé entre l'État et la profession agricole à l'échelle départementale. De plus, un droit de préemption sur le marché des terres est attribué aux Safer (Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural) sous contrôle de l'État. La possibilité de cession du bail au profit des descendants est

introduite. Le système est adapté aux exploitations individuelles en faire-valoir direct et en fermage.

● Un relâchement de la politique de contrôle des structures

À partir des années 1980, on observe un relâchement du contrôle des structures qui n'est pas adapté aux nouvelles formes sociétaires des entreprises agricoles comme les sociétés anonymes ou les sociétés civiles d'exploitation agricole. Il devient impossible de refuser un agrandissement ou une installation en cas de non-concurrence. Ce changement d'approche est traduit dans la loi d'orientation agricole de 2006, qui fait référence à l'entreprise agricole et non plus à l'exploitation agricole. Le contrôle des structures sur les sociétés est également allégé.

Le statut du fermage et le contrôle des structures en Europe

En Europe, une régulation en faveur de l'agriculture familiale

Au cours du XIX^e et XX^e siècles, diverses politiques foncières agricoles ont été mises en place pour faciliter le renouvellement des exploitations agricoles et accompagner leur développement à l'abri d'arrivées de capitaux externes à l'agriculture (dans la mesure où ils n'ont pas été obtenus à partir de l'activité agricole). Par exemple, en Allemagne, depuis 1919, une vente peut être refusée si elle entraîne une mauvaise répartition des terrains, ce qui est le cas lorsque l'acquéreur n'est pas agriculteur selon la jurisprudence). Les locations de terre sont encadrées par les statuts du fermage. Les marchés fonciers des terres et des locations, qui permettent l'accès au droit d'usage agricole de la terre, ont fait et font l'objet de diverses régulations.

Le **statut du fermage**, selon les pays européens, précise :

- la durée minimale des baux : 9 ans en Belgique et en France, 15 ans en Italie, 5 ans en Espagne, 12 ans en Allemagne ; des baux à long terme, baux de carrière, peuvent également être conclus ;
- le droit au renouvellement du bail (Belgique, France) ;
- le droit de cession intrafamiliale : Belgique, France, Allemagne dans certaines conditions ;
- l'indemnité pour amélioration du fonds : Allemagne, Angleterre, Belgique, Espagne, France ;
- le droit de préemption du fermier : Belgique, Espagne, France, Hongrie, Italie, Lituanie, Pologne ;
- le niveau et l'indexation des loyers (France).

Le statut du fermage a favorisé l'agrandissement des exploitations tant à l'ouest qu'à l'est de l'Europe. .../...

Il protège d'autant plus l'exploitant que la propriété est divisée par rapport à l'unité de production (c'est-à-dire que le nombre de propriétaires fonciers par unité de production est élevé). En France, ce statut établi pour protéger les fermiers par rapport aux propriétaires, favorise aujourd'hui les exploitants en place. La sécurité des fermiers a entraîné la valorisation du droit au bail (pas-de-porte⁹, chapeau¹⁰).

Un contrôle de la propriété foncière

Certains pays européens ont institué un **contrôle de la propriété foncière agricole** :

- par la fixation d'un plafond : Hongrie, Lituanie (500 ha, en tenant compte des participations dans les sociétés), Pologne (500 ha), Roumanie (100 ha) ;
- par le droit de préemption : (i) des voisins (Hongrie, Lituanie, Italie) ; (ii) du propriétaire de bâtiments sur des terres de l'État (Lituanie) ; (iii) d'une institution d'aménagement (Safer en France, BLG en Allemagne).

En France, le **droit de préemption agricole** est quant à lui une prérogative des Safer (Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural) qui peuvent depuis 1962 préempter pour des motifs définis par la loi :

- l'installation, la réinstallation ou le maintien des agriculteurs ;
- la confortation et l'amélioration de la répartition parcellaire ;
- la préservation de l'équilibre des exploitations lorsqu'il est compromis par l'emprise de travaux d'intérêt public ;
- la sauvegarde du caractère familial de l'exploitation ;
- la lutte contre la spéculation foncière ;
- la conservation d'exploitations viables existantes lorsqu'elle est compromise par la cession séparée des terres et de bâtiments d'habitation ou d'exploitation ;
- la mise en valeur et la protection de la forêt ainsi que l'amélioration des structures sylvicoles dans le cadre des conventions passées avec l'État ;
- la réalisation des projets de mise en valeur des paysages et de protection de l'environnement.

Aujourd'hui, en France, environ 1 % des projets de vente font l'objet de préemption. Un peu plus de 0,5 % des transactions font l'objet de préemption avec révision de prix et fréquemment les biens sont retirés de la vente.

9. En Angleterre, l'*entail* permet à un propriétaire de désigner comme héritier un petit-fils, même s'il n'est pas né.

10. Personne détenant du capital financier non issu de l'activité agricole.

Quelques tendances des trajectoires des pays européens

Au milieu du XVIII^e siècle, dans un contexte de développement du capitalisme industriel, une des idées avancées est que le développement économique passe par la libération des paysans et de la terre des contraintes tant féodales, communautaires qu'étatiques. Des débats existent sur l'intérêt entre les petites et les grandes exploitations. Les politiques agricoles visent ainsi majoritairement à promouvoir une agriculture fondée sur des propriétaires-exploitants. Bien souvent, avant même l'abolition du servage, les enclosures (qui empêchent la vaine pâture) sont autorisées comme le partage des communaux.

Les sorties du féodalisme s'opèrent avec la révolution industrielle, qui absorbe une grande partie de la main-d'œuvre d'origine agricole. Le servage se prolonge dans les secteurs où la révolution industrielle est tardive. Dans ces derniers secteurs, des réformes foncières agraires (aux XIX^e et XX^e siècles) ou des tentatives plus ou moins timides de redistribution de terres ont vu le jour. Aujourd'hui, les grandes exploitations agricoles européennes proviennent : (i) d'une part des domaines féodaux (cas du sud de l'Espagne et de l'Italie) et d'une partie des grandes exploitations restructurées au cours de la période soviétique, (ii) et d'autre part de l'agrandissement progressif d'exploitations familiales, en faire-valoir direct et en fermage, qui mène à des unités de production à salariés.

Ce sont ces multiples modalités d'évolution progressive des unités de production agricole à travers l'Europe, qui ont conduit à leur très grande hétérogénéité au sein des pays et entre les pays.

> LES MARCHÉS FONCIERS : DES MARCHÉS D'EXCLUSION

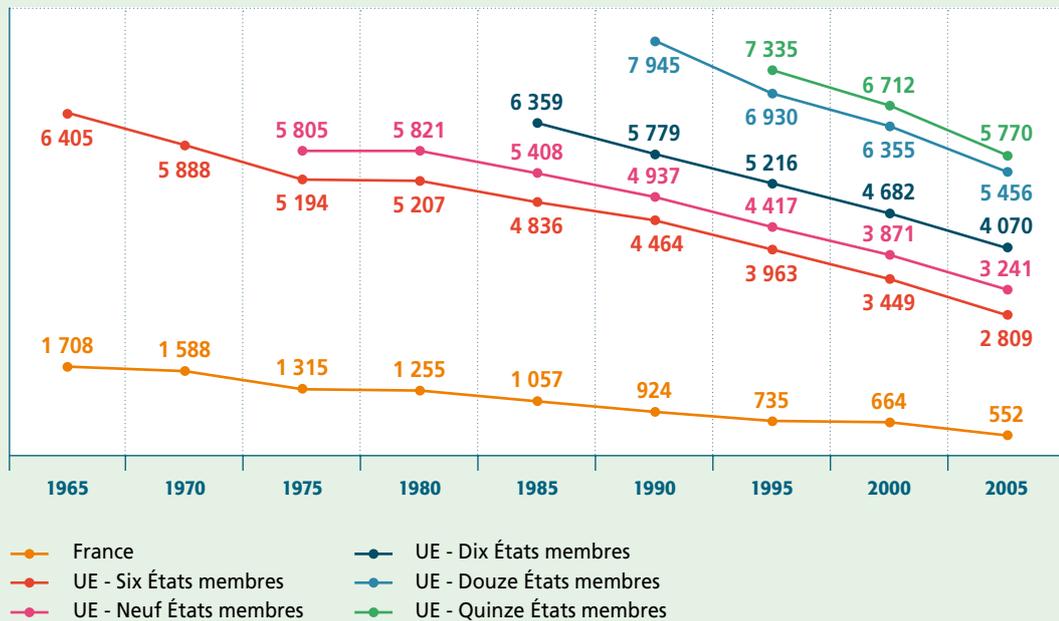
Évolution récente des structures de production agricole

● Une concentration continue des terres en Europe

En Europe, on observe depuis l'après-guerre une concentration croissante des terres et une diminution du nombre d'exploitations. Entre 1966 et 2006, en 40 ans, l'Europe des six États membres a perdu la moitié de ses exploitations. Entre 1990 et 2010, en 20 ans, l'Europe des 12 a perdu un tiers de ses exploitations ; la main-d'œuvre agricole a reculé dans les mêmes proportions.

En Europe, depuis 1995, seules les exploitations non individuelles voient leur part augmenter en surface et en emplois.

FIGURE 1 : Nombre d'exploitations dans les États membres de l'Union Européenne (en millions)



Source : Eurostat – Recensements agricoles et Enquêtes structures

Propriété foncière agricole et unité de production en Europe

Un **propriétaire foncier** rural détient, sur une ou des parcelles délimitées, plusieurs types de droits :

- un droit d'usage permanent pour une activité agricole et/ou forestière (*usus*) ;
- le droit de mettre à disposition ce droit d'usage agricole, temporairement, à une autre personne contre un loyer (*fructus*) ;
- le droit de se dessaisir définitivement de ce droit d'usage par vente, donation et par héritage (*abusus*).

Le propriétaire foncier agricole ne peut en faire un usage prohibé par la loi (article 544 du code civil en France). Il n'est pas propriétaire du matériau « sol » (réglementation des carrières) ; il n'a pas le droit de vendre le matériau sol. Il ne détient pas le droit de construire, et doit obtenir pour cela une autorisation administrative. Sur une même parcelle, d'autres droits peuvent exister (droit de glanage, droit de chasse associé ou non au droit de propriété agricole) ; des us et coutumes sont à respecter.

L'accès au **droit d'utiliser la terre agricole** s'opère :

- par héritage de terres libres et de baux (avec les cessions familiales de baux si le bailleur ne

reprend pas le bien pour exploitation personnelle dans un certain nombre de pays) ;

- *via* les marchés fonciers : (i) de la terre libre, et de la terre louée (quand l'acquéreur agricole peut donner congé au fermier à l'issue du bail) ; (ii) des locations (avec les chapeaux et les pas-de-porte) ou (iii) des parts sociales qui entraînent l'accès aux droits d'exploiter.

Les **producteurs agricoles, propriétaires des unités de production**, qui détiennent, définitivement ou temporairement, par divers biais, les droits d'usage de la terre agricole, peuvent être :

- des personnes physiques : le paysan, l'agriculteur, l'entrepreneur agricole, l'éleveur, le viticulteur, le cultivateur, le couple, la famille, les membres d'un GAEC, le couple bailleur-métayer, au sein d'exploitations individuelles ou sociétaires ;
- mais aussi des personnes morales quand elles détiennent la majorité des droits de vote d'une société d'exploitation agricole.

L'unité de production est souvent en mode de faire-valoir mixte (faire-valoir direct, fermage). Aujourd'hui la concentration des droits d'usage de la terre s'opère essentiellement *via* les marchés fonciers, alors qu'elle pouvait aussi s'opérer par les mariages. Dans tous les cas, il s'agit de bien distinguer le propriétaire foncier du propriétaire de l'unité de production.

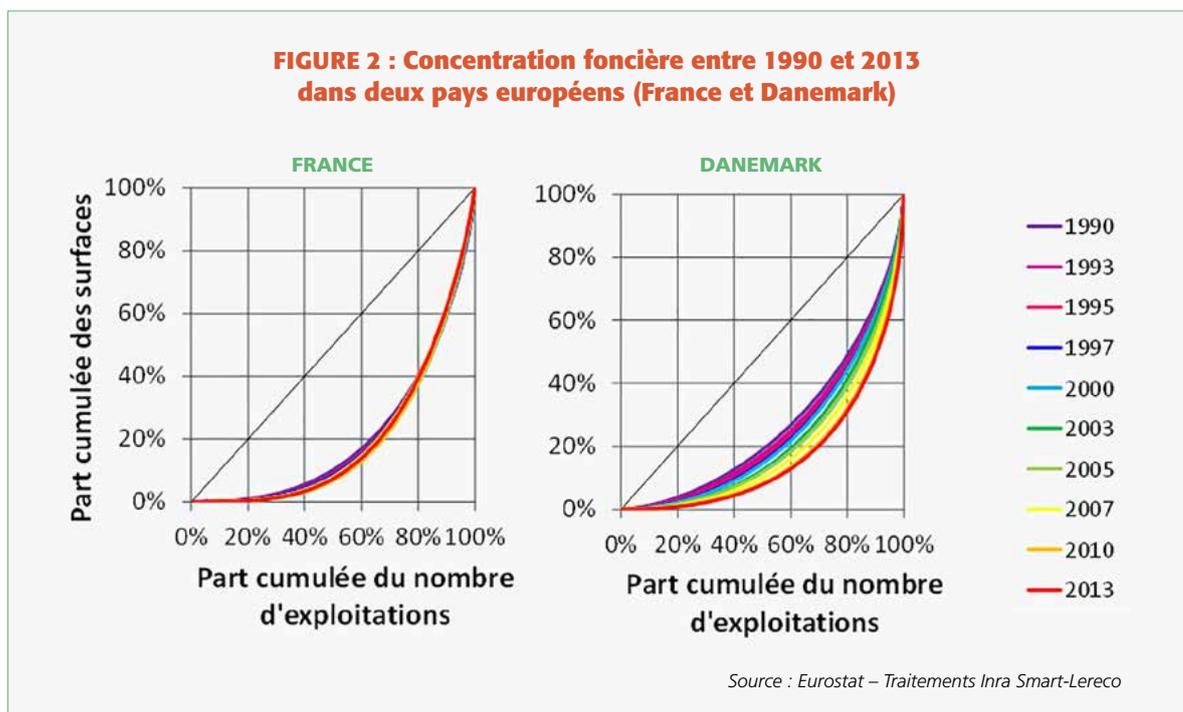
● **Une répartition inégale des surfaces accentuée par le développement des exploitations sociétares**

L'agriculture en Europe demeure largement dominée par les exploitations familiales, où la famille détient le capital d'exploitation et fournit une part significative de la main-d'œuvre. Ces exploitations ne valorisent pourtant qu'une petite partie du territoire, notamment en Europe de l'Est, où les inégalités sont fortes. Les exploitations européennes de moins de 2 hectares représentent ainsi 50 % des exploitations, alors qu'elles ne valorisent que 3 % de la SAU.

Ces inégalités sont accentuées par l'émergence rapide d'unités sociétares de production. Elles ne représentent aujourd'hui que 2 % des exploitations, mais exploitent plus du quart de la surface agricole européenne (27 % de la SAU). Dans ces exploitations, l'emploi familial est moins important que dans les exploitations familiales classiques (entre 30 et 80 % du travail y est assuré par des salariés).

Il semble que ces inégalités s'accroissent plus vite dans les pays soumis à une libéralisation des marchés fonciers, comme le Danemark qui a supprimé sa politique des structures au début des années 1990, par rapport aux autres pays.

FIGURE 2 : Concentration foncière entre 1990 et 2013 dans deux pays européens (France et Danemark)



● **Une répartition progressive du capital foncier, du capital d'exploitation et du travail**

Le fermage est le mode de faire-valoir privilégié d'agrandissement des grandes exploitations. Il va de pair avec une séparation entre capital d'exploitation et capital foncier. On note en Europe une forte corrélation entre les zones où le fermage est le plus répandu et celles où se trouvent les plus grosses exploitations (supérieures à 100 hectares).

Au-delà de ce que permettent de voir les statistiques, la tendance à la concentration semble aussi être bien plus importante, avec plusieurs dynamiques à l'œuvre : (i) le regroupement de plusieurs exploitations agricoles « officielles » sous une même unité de production ; (ii) l'émergence de multinationales agricoles et (iii) le recours croissant à des entreprises de services pour assurer l'ensemble des travaux agricoles.

En Pologne, par exemple, des exploitations agricoles « officielles » de moins de 600 hectares sont en fait réunies en exploitations de plusieurs milliers d'hectares. Ces « holdings » peuvent avoir des parts dans différentes sociétés : sociétés de portage foncier, sociétés d'exploitations agricoles, sociétés de commercialisation, de prestation de services, groupements d'employeurs, etc.

Certaines multinationales et entreprises de services agricoles tendent aussi à occuper un rôle déterminant dans l'agriculture.

En France, d'après le recensement agricole de 2010, 10 % des exploitations de grandes cultures étaient exploitées « de A à Z » par des entreprises de travaux agricoles, qui réalisent toutes les opérations culturales, détiennent le matériel agricole, contrôlent la main-d'œuvre et deviennent donc les acteurs clés dans le pilotage de l'exploitation.

On assiste à une spécialisation croissante des systèmes de production avec un capital investi (hors foncier) toujours plus important par chef d'exploitation (+ 45 % de hausse sur le montant moyen de l'actif immobilisé par exploitant de moins de 40 ans dans les formes sociétaires entre 2002 et 2012 – source : Rica). Les aides de la PAC, quasi-proportionnelles aux surfaces exploitées, favorisent l'agrandissement des exploitations. Cette dynamique de fond pose de vraies questions quant aux possibilités effectives d'installation des jeunes agriculteurs aujourd'hui. Comment un jeune peut-il disposer du capital d'exploitation nécessaire au moment de la reprise familiale qui se monte à plusieurs centaines de milliers voire de millions d'euros, pour indemniser ses frères et sœurs ? Comment un jeune peut-il s'installer dans un cadre hors familial autrement que sur des niches comme le maraîchage bio, qui nécessitent moins de surfaces et moins d'immobilisation de capitaux ?

Le renouvellement des exploitations pose la question de la régulation des marchés fonciers, de l'accès au capital foncier et en fait de l'accès au capital financier, qui devraient être décorrélés. Sur beaucoup de territoires, l'installation de jeunes, peu dotés en capital financier, est incroyablement complexe et s'opère souvent sur des terres délaissées par des grandes exploitations (accès et mécanisation difficile); de plus, leur accès au foncier se fait grâce à des accords formels ou informels multiples

(héritage, fermage, prêt, occupation « tolérée », etc.), permettant d'atteindre une surface à peu près viable.

Des tendances lourdes qui interpellent

Bien qu'aujourd'hui toujours largement majoritaire, l'agriculture familiale ou paysanne, où la famille ou les sociétaires détiennent le capital d'exploitation et participent effectivement aux travaux de l'unité de production, subit de plus en plus la concurrence d'autres modèles. Au fil du temps, très progressivement, elle laisse de plus en plus la place à une agriculture capitaliste reposant sur les économies d'échelle, qui privilégie : (i) la location de terres à l'achat; (ii) la substitution de la main-d'œuvre par du matériel, des équipements et/ou des prestataires de services, et (iii) des emplois salariés au statut de plus en plus précaire.

Le financement de l'exploitation agricole de plus en plus important par des capitaux n'appartenant pas aux personnes participant aux travaux agricoles, le revenu agricole rémunère de plus en plus le capital social investi et de moins en moins le travail. Ce capital investi peut provenir d'acteurs tiers ou issus de la filière agroalimentaire : liens avec le fournisseur d'aliments (prise de participation de fournisseurs dans des ateliers hors-sols) ou avec les réseaux de distribution (ex. : filière viticole). En dehors de l'Union européenne, par exemple, en Ukraine, une

Irlande © Robert Levesque



étude a montré qu'en 2010 (année de prix plutôt bas, située entre les pics de 2007 et la reprise après 2012), la répartition de la valeur ajoutée était très inégalitaire : 7 % pour les détenteurs du capital foncier (propriétaires villageois ukrainiens), 3 % pour la rémunération du travail, 0,7 % pour les taxes et impôts et 89 % pour la rémunération du capital d'exploitation¹¹.

Ces dynamiques de fond à l'œuvre doivent nous interpeler à deux niveaux :

- d'une part sur la durabilité de ce système agricole et agroalimentaire, notamment par rapport : (i) au maintien de la fertilité des sols basée aujourd'hui sur des ressources non renouvelables (cycle de la matière organique), (ii) le maintien et l'amélioration de la multifonctionnalité des espaces naturels agricoles et forestiers (biodiversité, capture et stockage de carbone, maintien de la fertilité), et (iii) à la dépendance de l'Europe, dans le contexte actuel, de surfaces agricoles de pays tiers (en bilan net, l'Union européenne importe l'équivalent de la production de 35 millions d'hectares, soit le cinquième des surfaces agricoles européennes¹²);
- et d'autre part sur les conditions du renouvellement de l'agriculture familiale, paysanne, qui demeure la référence de l'Union européenne¹³ (et donc la nécessité de revoir les dispositifs de

régulation des marchés fonciers), en tenant compte : (i) de la rémunération du travail fourni par les travailleurs agricoles (pour la production agricole et l'amélioration des fonctions écosystémiques des espaces qu'ils utilisent) et (ii) des conditions de financement de ces exploitations. ●

La rédaction de cette note a été réalisée par **Amel Benkahla**, du secrétariat scientifique du Comité technique « Foncier & développement » (benkahla@gret.org) et **Robert Levesque**, Scafr-Terres d'Europe (robert.levesque@safer.fr), sur la base d'une intervention de **Scafr-Terres d'Europe**.

11. Sources : Cochet H., Merlet M., *Land grabbing and share of the value added in agricultural processes. A new look at the distribution of land revenues*, International Academic Conference « Global Land Grabbing », 6-8 avril 2011, University of Sussex, Brighton, UK — Cochet H., 2017, « Capital-labour separation and unequal value added distribution: Repositioning land grabbing in the general movement of contemporary agricultural transformations », *The Journal of Peasant Studies*, 2017, vol. 44, n° 3. <http://dx.doi.org/10.1080/03066150.2017.1311866>

12. Source : EU agricultural production and trade (Harald von Witzke [Humbolt University Berlin], Steffen Noleppa [Agripol]).

13. Cf. une PAC plus intelligente, plus moderne et plus durable dans *L'avenir de l'alimentation et de l'agriculture*, COM(2017) 713 final.

Pour en savoir plus

- COMBY J., *Création et sécurisation de la propriété en Europe*, Fiche pédagogique du Comité technique « Foncier & développement » : <http://www.foncier-developpement.fr/publication/creation-et-securisation-de-la-propriete-en-europe/>
- COMBY J., *Superpositions de droits sur le sol en Europe*, Fiche pédagogique du Comité technique « Foncier & développement » : <http://www.foncier-developpement.fr/publication/superpositions-de-droits-sur-le-sol-en-europe/>
- Étude comparative des politiques foncières européennes (Allemagne, Angleterre, Espagne, Italie, Pologne) réalisée par Agter, Scafr-Terres d'Europe et AgroParisTech, 2010-12, pour le ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche (France) : <http://www.agter.org/bdf/fr/thesaurus/dossiers/motcle-dossiers-8.html#OngletPresentation>.

COORDONNÉ PAR LE GRET
AU TITRE DU SECRÉTARIAT
DU COMITÉ TECHNIQUE
« FONCIER & DÉVELOPPEMENT »



FINANCÉ PAR LE PROJET
« APPUI À L'ÉLABORATION
DES POLITIQUES FONCIÈRES »

