

Réguler les marchés fonciers agricoles : les principaux arguments économiques

Frédéric Courleux



Novembre 2019

Synthèse :

Les terres agricoles répondent à des caractéristiques bien spécifiques dont l'examen permet d'avancer que la régulation des marchés fonciers reste une nécessité. Dans la première partie de cette étude, nous avons été recueillir auprès de grands penseurs de l'économie les principaux traits qui éloignent les terres agricoles d'un simple bien ou d'un facteur de production quelconque. Les pères fondateurs de l'école néo-classique, Léon Walras et Alfred Marshall, ont reçu une attention toute particulière dans la mesure où leurs analyses s'éloignent largement des préceptes en faveur de la dérégulation des marchés pourtant prônés actuellement par les économistes se réclamant de ce courant de pensée.

Si les sols diffèrent par leurs qualités physique, chimique et biologique, leur fertilité est largement la résultante des améliorations que le travail de l'homme leur apporte : la fertilité est construite. Alfred Marshall a été un des principaux économistes à avoir remis en cause l'approche selon laquelle la fertilité des sols était un « don de Nature » pour s'intéresser à la fin du 19^{ème} siècle aux relations entre propriétaires et tenanciers et aux moyens, par la loi ou la coutume, de donner aux paysans un cadre incitatif et sécurisé pour qu'ils investissent dans la fertilité de leurs terres.

La terre est une ressource fixe en quantité et dans l'espace. Certes, des terres agricoles peuvent être « gagnées » sur d'autres usages comme la forêt, mais on ne peut créer ex nihilo de nouveaux hectares et l'on perd des terres agricoles via leur artificialisation et l'urbanisation. De plus, on ne peut déplacer des terres agricoles qui sont par essence localisées dans l'espace. Ces deux fixités sont à l'origine de rentes de rareté et de localisation et de phénomènes de concentration qui ont, de longue date, intéressé les économistes notamment pour les limites au développement économique qu'elles sont susceptibles de provoquer.

Les terres agricoles sont le support de nombreux droits et l'objet de nombreuses restrictions d'ordre public. La législation foncière vise précisément à garantir la coexistence harmonieuse des différents ayants droit. Elinor Ostrom a contribué à populariser le concept de faisceaux de droits par son étude de la gestion des ressources naturelles communes, ce qui permet de prendre quelques distances avec la vision « propriétaire », très présente dans les débats mais peu fondée dans les faits du « propriétaire-souverain sur son bien ». Le concept de faisceaux de droits s'applique particulièrement bien aux terres agricoles, surtout en France où les droits du fermier sont clairement établis et coexistent avec ceux du propriétaire.

Les terres agricoles ne peuvent être soumises aux seules lois de marchés laissés à eux-mêmes, car l'offre de terres ne répond pas aux prix comme une marchandise lambda. Pour Karl Polanyi, la terre ne relève pas de la définition de marchandises qui ont, elles, été produites pour être vendues. En outre, la terre ne peut être réduite à sa seule dimension économique et être « désencastrée » des rapports sociaux et politiques qui fondent chaque communauté humaine. Les terres agricoles constituent une composante importante de la souveraineté nationale, elles sont une ressource commune quelle que soit l'échelle considérée, du local au global.

Dans la seconde partie de l'étude, nous discutons les principaux arguments allant dans le sens d'une remise en cause de la régulation des marchés fonciers agricoles en France. Avec le statut du fermage, notre régime foncier agricole s'éloigne assez largement du modèle de la propriété privée absolue, exclusive et unitaire que certains économistes du développement considèrent comme un passage obligé pour le développement agricole car, à défaut, cela handicaperait l'accès au crédit des agriculteurs. Force est de constater qu'en France, depuis l'après-guerre, les protections accordées aux fermiers leur ont donné une stabilité quasiment équivalente à la propriété. De la sorte, ils n'ont pas eu à mobiliser leurs capacités d'investissement pour contrôler

le foncier. Au contraire, les investissements productifs, ceux qui permettent d'accroître la productivité du travail, ont pu être privilégiés. Si les régulations du foncier limitent les prérogatives des propriétaires, c'est en premier lieu pour donner aux fermiers les conditions propices pour entreprendre et investir.

La crise agricole actuelle n'est pas la conséquence d'une régulation des marchés fonciers qui aurait empêché l'expression des économies d'échelle en agriculture. La politique foncière agricole ne saurait porter le chapeau des errements d'une politique agricole commune (PAC) qui a fait le choix de connecter le marché intérieur européen à des prix internationaux le plus souvent de dumping, sans donner pour autant aux agriculteurs des filets de sécurité contracycliques comme c'est le cas par exemple aux Etats-Unis. Le contrôle des concentrations d'exploitation n'a pas figé la taille des exploitations et, au contraire, on assiste actuellement à une simplification excessive des systèmes de production dans les structures les plus grandes.

Le contrôle des loyers de la terre à l'œuvre depuis 1946 est un facteur d'autant plus positif pour la compétitivité de l'agriculture française que plus de 63% des terres sont en location. Il évite les phénomènes spéculatifs et limite les effets de capitalisation des aides de la PAC dans le prix de la terre. L'efficacité de transfert du soutien public en est améliorée, même si l'augmentation du montant des reprises d'exploitation appellerait un renforcement des mesures pour éviter que les nouveaux entrants aient, en quelque sorte, à verser au fermier sortant l'équivalent de plusieurs années d'aides de la PAC de manière anticipée. Le différentiel de prix de la terre observé avec d'autres pays européens comme l'Allemagne s'explique aussi par la moindre efficacité à limiter, outre-Rhin, l'effet de capitalisation des subventions de la PAC.

La rentabilité d'un actif financier dépend de son niveau de risque, c'est-à-dire de la probabilité de perdre son placement. Or, une parcelle de terre agricole compte parmi les supports les moins risqués. Une augmentation du montant des fermages se répercuterait immédiatement dans le prix de la terre, le taux de rentabilité en serait inchangé. Dans le contexte actuel de taux d'intérêt bas et de liquidités financières abondantes, l'offre de capitaux extérieurs à l'agriculture est supérieure à la demande de la part de fermiers qui préféreraient ne pas avoir à exercer leur droit de préemption lorsque leurs propriétaires décident de vendre. Le foncier agricole ne souffre donc pas d'un manque d'attractivité. Les propositions visant à remettre en cause la régulation pour faciliter l'accès à des capitaux extérieurs semblent oublier qu'avec un statut de fermage moins protecteur, la demande de portage disparaîtrait puisque les fermiers chercheraient alors à acheter leur foncier pour être certains d'en contrôler l'accès.

Le fermage est le mode d'exploitation habituellement privilégié lors de l'installation des nouveaux agriculteurs. Au cours de leur carrière professionnelle, ils se portent progressivement acquéreurs d'une partie du foncier qu'ils cultivent. Ainsi s'opère un mouvement qui rapproche le foncier du travail : la régulation des marchés fonciers organise une sorte de réforme agraire permanente à la base du mode d'organisation de la production agricole de type familial. Les stratégies de contournement du statut du fermage sont principalement le fait de propriétaires-exploitants qui en connaissent d'autant mieux les avantages qu'ils ont pu en bénéficier pour acheter le foncier. Cette question de solidarité intergénérationnelle s'exprime également pour les propriétaires non agriculteurs dont une part importante sont les descendants des anciens fermiers.

En définitive, si les fondements de la politique foncière agricole sont solides, quelques améliorations et renforcements législatifs semblent nécessaires pour adapter la gouvernance du foncier aux évolutions que connaît l'agriculture française. Parmi les pistes d'évolution, une meilleure articulation entre la politique foncière agricole et la PAC semble d'autant plus nécessaire qu'elles visent toutes les deux le même objectif du renouvellement des générations.