

Réguler les marchés fonciers agricoles : les principaux arguments économiques

Frédéric Courleux



Novembre 2019

Citation

Courleux F., (2019), *Réguler les marchés fonciers agricoles : les principaux arguments économiques*, Paris, Agriculture Stratégies, 43p.

Contact et informations

<http://www.agriculture-strategies.eu/>

frederic.courleux@agriculture-strategies.eu

Remerciements

Cette étude a été conduite grâce à un financement de la FNSAFER (Fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural). En outre, elle a bénéficié des remarques et compléments de Nadine Vivier, Jean-Marc Bousard, Joseph Comby, Etienne Le Roy, Michel Merlet, Loïc Jégouzo, Jacques Carles, Willy Olsommer et Christopher Gaudoin. L'auteur reste l'unique responsable des éventuelles limites de cette étude.

Licence d'utilisation

L'auteur et Agriculture Stratégies autorisent toute exploitation de l'œuvre, y compris à des fins commerciales, ainsi que la création d'œuvres dérivées, dont la distribution est également autorisée sans restriction, à condition de l'attribuer à son auteur, en la citant (Licence Creative Commons).

Travaillez, prenez de la peine :
C'est le fonds qui manque le moins.
Un riche Laboureur, sentant sa mort prochaine,
Fit venir ses enfants, leur parla sans témoins.
Gardez-vous, leur dit-il, de vendre l'héritage
Que nous ont laissé nos parents.
Un trésor est caché dedans.
Je ne sais pas l'endroit ; mais un peu de courage
Vous le fera trouver, vous en viendrez à bout.
Remuez votre champ dès qu'on aura fait l'Oût.
Creusez, fouillez, bêchez ; ne laissez nulle place
Où la main ne passe et repasse.
Le père mort, les fils vous retournent le champ
Deçà, delà, partout ; si bien qu'au bout de l'an
Il en rapporta davantage.
D'argent, point de caché. Mais le père fut sage
De leur montrer avant sa mort
Que le travail est un trésor.

Le Laboureur et ses enfants

Fables choisies et mises en vers, Tome 2 (1678)

Jean de La Fontaine

Table des matières

Synthèse :	3
Introduction :	5
A) Les arguments en faveur de la régulation des marchés fonciers	6
1) La fertilité du sol est construite	6
De la fertilité comme don de la Nature à la fertilité construite	7
Les améliorations apportées par le fermier constituent une quasi- rente	8
2) Un cadre incitatif de long terme est nécessaire pour celui qui travaille la terre	9
La théorie des contrats appliquée aux terres agricoles, une formalisation absconse... ..	9
...remise en cause par l'un de ses principaux concepteurs.....	10
Le « régime des tenures héréditaires »	10
La coexistence de la propriété directe et de la propriété utile	12
Le statut du fermage réhabilite la tenure héréditaire, un siècle et demi plus tard	13
3) Le stock de terre est fini, on ne peut pas créer de nouveaux hectares	14
Une convergence improbable	14
4) La terre est localisée, elle ne se déplace pas	16
La rente de localisation	16
La taxation des plus-values foncières	17
5) La terre ne peut dépendre de marchés dérégulés car « elle n'a pas été produite pour être vendue »	17
Des marchandises fictives	18
La souveraineté sur le foncier agricole est inhérente à toute communauté nationale	19
Le balancier de l'histoire	20

6) La terre agricole comme ressource commune et la propriété comme faisceau de droits.....	21
La « tragédie des communs », une fausse fatalité.....	21
Le faisceau de droits, un concept particulièrement adapté pour les terres agricoles	22
Synthèse de la première partie.....	24
B) Les arguments contre la dérégulation des marchés fonciers.....	25
1) Le développement économique et la liberté d'entreprise	25
L'absence de propriété absolue n'a pas empêchée le développement économique en Europe	26
Concilier propriété et stabilité	27
2) La compétitivité globale du secteur agricole	28
Ne pas faire porter le chapeau des errements de la PAC	28
Un facteur favorable à la compétitivité de l'agriculture française ..	29
Une protection contre la capture des aides de la PAC.....	30
Les deux facettes d'un même compromis politique	32
3) La rentabilité du foncier comme placement et l'attrait pour des capitaux extérieurs à l'agriculture	32
La terre offre une faible rentabilité comme les autres placements peu risqués	33
Les besoins de portage du foncier, un faux problème ?	34
4) La transmission des exploitations et le renouvellement des générations d'agriculteurs.....	35
A trop simplifier, on tombe dans le simplisme	35
La sous-traitance	36
Une question de solidarité intergénérationnelle.....	37
En conclusion	39
Bibliographie.....	41

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.

Introduction :

Depuis la réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) de 1992, l'agriculture européenne connaît un mouvement de dérégulation des marchés des produits agricoles. Les quotas et autres prix minimums garantis ont, tour à tour, été supprimés au motif que les marchés laissés à eux-mêmes permettaient l'ajustement de l'offre et de la demande et une allocation des ressources optimales. Les politiques foncières agricoles, qui relèvent non pas du niveau communautaire mais du niveau national, ont subi cette même pression politique visant à leur démantèlement progressif, même si, notamment en France, elles ont sensiblement mieux résisté.

La crise alimentaire mondiale de 2007/08 ainsi que l'inefficacité de la PAC à protéger les agriculteurs contre les crises de marché et à les accompagner dans la transition de leurs modes de production ont contribué à remettre en cause les certitudes des adeptes du « tout marché » dans le domaine agricole. Ces phénomènes ont permis de redécouvrir les travaux d'économistes qui se sont attelés, depuis au moins trois siècles, à analyser les causes de l'instabilité des marchés agricoles et, ce faisant, à justifier l'intervention publique pour corriger les principales défaillances de marché¹.

S'agissant des politiques foncières agricoles, qui définissent les conditions d'accès à la terre, encadrent les relations entre propriétaires et fermiers ou encore limitent la concentration des terres, ce travail académique de réhabilitation des régulations foncières n'a, à notre connaissance, pas été entrepris à ce stade. Cette étude vise expressément à rassembler les principaux arguments d'ordre économique qui permettent de nourrir les raisonnements en faveur de la régulation des marchés fonciers et, inversement, les arguments à opposer aux discours prônant un relâchement du cadre réglementaire.

Dans la première partie de cette étude, nous proposons de parcourir deux siècles d'histoire de la pensée économique pour y glaner les idées-forces parmi les travaux d'auteurs se réclamant de différents courants de pensée. Aussi surprenant que cela puisse paraître, une place importante est faite aux travaux d'auteurs comme Léon Walras ou Alfred Marshall qui constituent des références incontournables pour les économistes contemporains de l'école néo-classique, courant pourtant largement en faveur de la dérégulation. Nous mobiliserons également des travaux d'historiens, notamment ceux proches de l'école des Annales à l'instar de Marc Bloch qui se sont précisément attachés à comprendre les ressorts économiques et sociologiques de l'évolution historique de la France rurale.

Dans la seconde partie, nous reviendrons sur les principaux débats portant sur les politiques foncières agricoles en vigueur actuellement afin d'en discuter les tenants et aboutissants sur la base, là aussi, des concepts économiques les plus pertinents. Cette partie, plus opérationnelle que la précédente, traite directement des différentes facettes du cadre réglementaire actuel (statut du fermier, contrôle du prix de location, mesures contre la concentration des exploitations, mesures en faveur du renouvellement des générations, zonages, etc.).

¹ Voir en particulier les travaux de Jean-Marc Boussard dont *Les prix agricoles, nouveau dialogue sur le commerce des bleds*, 2017, Paris, L'Harmattan. Ou encore *Libéraliser l'agriculture mondiale ? Théories, modèles et réalités*, avec F. Gérard et M.-G. Piketty, 2005, Paris, Eyrolles.

A) Les arguments en faveur de la régulation des marchés fonciers

1) La fertilité du sol est construite

Le foncier agricole et la rente foncière ont tenu une place importante dans la formation de la pensée économique du 17^{ème} au 19^{ème} siècle et a constitué un des sujets clés qui ont fait des sciences économiques une discipline autonome. La rente foncière, c'est-à-dire la rémunération relative à l'appropriation privée du sol, a donné lieu à différentes théories où l'on a cherché à expliquer son origine, sa nature et sa légitimité. Des concepts-clés de l'économie, couramment utilisés de nos jours, découlent des débats sur la rente foncière. Il y a une filiation certaine entre les notions d'économie/déséconomie d'échelle et la loi des rendements décroissants qui prend une place centrale dans la théorie de la rente développée par David Ricardo (1772-1823).

Pour cet économiste britannique, auteur *Des principes de l'économie politique et de l'impôt* en 1817, c'est la mise en culture de terres marginales, moins fertiles, en réponse à l'accroissement démographique qui explique la création de la rente foncière : « Dès lors que l'on commence à cultiver des terrains de troisième qualité, la rente s'établit aussitôt pour ceux de la seconde [...]. La rente des terrains de première qualité augmente en même temps, car elle doit se maintenir toujours au-dessus de celle de la seconde qualité, et cela en raison de la différence de produits que rendent ces terrains avec une quantité donnée de travail et de capital. Avec chaque accroissement de la population, qui force un peuple à cultiver des terrains d'une qualité inférieure pour en tirer des subsistances, le loyer des terrains supérieurs haussera » (p.48)².

Le mécanisme économique qu'il propose se base sur le raisonnement suivant : le prix du blé dépend du coût de production dans les territoires les moins productifs ; là où les rendements sont supérieurs, le produit de la vente du blé dépasse le coût de production, ce surplus se traduit en une rente versée au propriétaire par la mise en concurrence des fermiers pour obtenir les meilleures terres. Et cette rente, nulle sur les terres les moins productives, va être d'autant plus élevée que la terre est fertile. On parle ainsi de rente différentielle pour qualifier ce versement monétaire au propriétaire qui s'expliquerait par la différence de fertilité des terres.

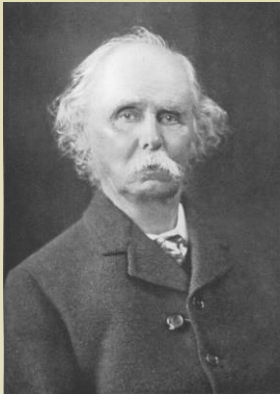
Selon David Ricardo, le coût de production est composé pour une part importante par le coût du travail, lui-même dépendant du prix du blé pour nourrir les ouvriers agricoles. Il sera l'un des principaux défenseurs de l'ouverture commerciale du Royaume-Uni et de l'abrogation des Corn Laws, ces lois qui maintenaient les prix agricoles britanniques à un niveau relativement plus élevé. Pour faire baisser le coût de travail et favoriser

² Ricardo D., (1817), *Principes de l'économie politique et de l'impôt*, traduction française Calmann Levy, 1970, repris de Guigou J.L., (1982), *La rente foncière, les théories et leur évolution depuis 1650*, Paris, Economica, 954p.



David Ricardo
(1772-1823)

Pour cet économiste britannique, la fertilité du sol est un don de la Nature et c'est la mise en culture de terres moins fertiles en réponse à l'accroissement démographique qui accroît la rente foncière sur les meilleures terres.



**Alfred Marshall
(1842-1924)**

Economiste britannique parmi les plus influents, il considère que la fertilité du sol bénéficie des améliorations apportées par celui qui la travaille et prône la protection des tenanciers.

l'industrialisation, il s'agissait de faire baisser le prix des céréales et donc la rente foncière.

De la fertilité comme don de la Nature à la fertilité construite

Au-delà de l'apport conceptuel qu'est la loi des rendements décroissants, la théorie ricardienne de la rente foncière constitue une référence centrale à partir de laquelle les autres penseurs se positionneront pour proposer leur propre approche. C'est le cas en particulier d'Alfred Marshall (1842-1924), économiste britannique à qui l'on doit notamment la représentation d'un marché comme l'intersection d'une offre et d'une demande, toutes deux dépendantes des prix. Bien que considéré comme l'un des premiers économistes néo-classiques, c'est-à-dire ces économistes qui ont fait primer les phénomènes micro-économiques et les approches marginalistes, Alfred Marshall a développé dans l'un de ses principaux ouvrages *Principes d'économie politique* (1890) une conception renouvelée de la rente foncière intégrant une analyse fine des tenures foncières alors à l'œuvre au Royaume-Uni.

De fait, Alfred Marshall rompt avec l'approche ricardienne de la rente foncière en rejetant l'idée que le terre était uniquement un don de la Nature et que le niveau de la rente foncière ne dépendait seulement des « facultés productives originelles et impérissables du sol ». Il met en avant que la fertilité des terres s'entretient voire peut profiter d'« améliorations » apportées par le propriétaire et/ou par le tenancier pour accroître la productivité des terres. Dans le loyer versé par le tenancier, il appelle donc à distinguer d'un côté la rente relative au « libre don de la nature » et la quasi-rente qui provient directement des investissements et du travail pour améliorer la fertilité du sol (travail du sol, fumures, drainage, etc.).

L'approche promue par Alfred Marshall a ceci d'intéressant qu'elle fait co-exister deux dimensions à première vue incompatibles. D'un côté, il appelle à ne pas considérer la terre comme un facteur de production, car le processus de production agricole ne consomme pas la terre dont le stock est « fixe pour toujours » (p.133)³. Dès lors la rente foncière ne peut être assimilée au coût de reproduction du facteur et elle ne peut être intégrée dans les coûts de production mais résulte du partage du surplus généré.

De l'autre, la fertilité de la terre varie en fonction des efforts réalisés pour maintenir voire augmenter la productivité du sol. Les améliorations apportées au sol sont susceptibles de varier dans le temps mais elles constituent « un stock fixe à court terme ». La terre est alors considérée comme constamment enrichie par les investissements et le travail de l'homme. Le revenu supplémentaire qui résulte de cette composante de la fertilité s'apparente à une quasi-rente et non à un profit, car on ne saurait dissocier spontanément ce revenu supplémentaire de la rente et

³ Marshall A., (1890), *Principes de l'économie politique*, traduction française Editions Gordon et Breach, 1971, repris de Guigou J.L., (1982), *La rente foncière, les théories et leur évolution depuis 1650*, Paris, Economica, 954p

les investissements dans la fertilité du sol n'ont pas la mobilité des capitaux.

Les améliorations apportées par le fermier constituent une quasi-rente

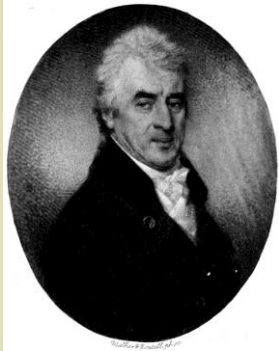
Dans son analyse, Marshall appelle à prendre en compte le temps, dimension toujours délicate à saisir en économie. Si la figure du « propriétaire-paysan » constitue pour lui un idéal-type car « il n'est pas troublé par l'intervention d'un propriétaire et par la crainte qu'un autre ne profite des fruits de son travail et de son désintéressement » (p.470), il porte néanmoins son attention sur relations entre propriétaires et tenanciers⁴. En qualifiant de « stock fixe à court terme » les améliorations apportées à la fertilité du sol, il signifie par là que ces dernières ne peuvent être ajustées d'une année sur l'autre. Ainsi, quand c'est le fermier qui les apporte il n'a pas la possibilité de les soustraire en cas de départ. En outre, il prend le risque que les améliorations qu'il produit se traduisent par un accroissement du loyer, ce qui reviendrait à payer pour la quasi-rente qu'il a lui-même apportée au foncier.

Marshall fait état de ce problème d'incitations en se référant à la coutume mais aussi aux lois : « les collectivités et beaucoup de grands propriétaires fonciers privés permettent souvent à leurs tenanciers de continuer d'année en année, sans essayer aucunement d'élever le montant du fermage pour lui faire suivre les changements survenus dans la valeur locative des sols. » (p.461). Et il tire pleinement les enseignements du décalage entre la réalité des tenures de la fin du 19^{ème} siècle et le modèle promu par Ricardo : « Mais [c'est inexact de parler de propriétaire] lorsque la loi ou la coutume ayant à peu près force de loi, interdit à ce propriétaire de chasser le cultivateur de sa tenure au moyen d'une augmentation arbitraire des redevances exigées ou par tout autre moyen. [...] Et, lorsque la coutume ou la loi qui régit ces paiements est fixée d'une manière invariable, la théorie de la rente foncière [de Ricardo] [...] ne s'applique pas à la tenure foncière moderne de l'Angleterre sans beaucoup de corrections et de limitations [...] » (p.459-461).

En définitive, la théorie ricardienne de la rente foncière a été le support à un riche débat qui aura notamment conduit à relâcher l'hypothèse de la terre agricole comme don de la Nature. La prise en compte du caractère « construit » de la fertilité du sol par Alfred Marshall traduit sans doute les revendications croissantes des tenanciers britanniques de la fin du 19^{ème} siècle qui ont conduit en 1875 au vote d'une première loi, qui en appellera d'autres (cf. infra 1.5), reconnaissant le principe d'une indemnité pour améliorations au fermier évincé⁵. Force est de constater

⁴ On emploie le terme tenancier de manière générique pour qualifier le paysan non propriétaire quel que soit le mode de tenure, le fermage étant l'un des modes de tenure de la terre où le montant du loyer est fixe.

⁵ Cité notamment par Octave Bajeux, *Vers la Propriété Culturelle : le problème du fermage et son évolution*, 1945.



**Arthur Young
(1741-1820)**

Pour cet agriculteur, agronome et auteur de *Voyages en France* (1792), « la magie de la propriété change le sable en or » dans la mesure où elle donne à celui qui la cultive un cadre stable pour améliorer la fertilité du sol.

que l'appel d'Alfred Marshall, l'un des pères fondateurs de l'économie néoclassique, à ne pas considérer la terre agricole comme un facteur de production standard aura été oublié par les économistes se réclamant pourtant de cette école de pensée (Cf infra 2.3). Ils en restent à une approche marginaliste basée sur le concept de productivité marginale⁶, alors même que la catégorie de quasi-rente forgée par Alfred Marshall semble constituer une approche plus fine car traduisant mieux les spécificités du foncier.

2) Un cadre incitatif de long terme est nécessaire pour celui qui travaille la terre

Si, dans ses écrits, Alfred Marshall manifeste une nette préférence pour le modèle du « propriétaire paysan » faisant sienne l'antienne d'Arthur Young « la magie de la propriété change le sable en or », il n'en reste pas moins qu'il a très bien décrypté l'enjeu d'offrir, par la loi ou la coutume, un cadre incitatif au tenancier pour le sécuriser et l'encourager à investir dans la fertilité de ses terres. Aussi, au regard de la manière dont les économistes contemporains (mal-)traitent le sujet des relations entre propriétaires et fermiers/métayers, on se tournera plutôt vers les historiens et les juristes pour appréhender l'intérêt des régimes fonciers dans lesquels les paysans disposent d'un cadre leur assurant incitation et stabilité.

La théorie des contrats appliquée aux terres agricoles, une formalisation absconse...

En effet, parmi les approches les plus à la mode chez les économistes figure la théorie des contrats et l'un de ses champs d'application consiste en la définition du contrat optimal entre le propriétaire foncier et l'agriculteur⁷. Plus précisément, cette théorie est présentée comme un cadre pertinent pour comprendre la nature de l'arbitrage pour un propriétaire entre un contrat de fermage (paiement fixe) et un contrat de métayage (paiement proportionnel à la récolte). La problématique est présentée de la façon suivante : comment un propriétaire peut-il moduler la rémunération liée au contrat pour optimiser « l'effort » du locataire alors que ce dernier peut faire semblant de travailler (aléa moral) et n'aime pas prendre de risques (aversion au risque) ?

Il en résulte que si le fermier est neutre au risque, le fermage est à privilégier car il fournit l'incitation optimale au fermier qui recevra la

⁶ Approche très pratique pour bâtir des fonctions de production, mais tout à fait discutable quand il s'agit notamment d'examiner les critères de séparabilité et de continuité de ces fonctions.

⁷ Voir notamment Bernard Salanié, *Théorie des contrats*, Paris, Economica, 232p.

totalité des fruits de son « effort marginal ». A l'inverse, si l'agriculteur est averse au risque, le métayage peut présenter un intérêt dans la mesure où il correspond à une stratégie de partage des risques pesant sur la production entre le propriétaire et l'agriculteur : si la récolte est faible, le loyer sera faible également. Au final, la forme de la rémunération découle d'un compromis entre l'effet incitatif de la part fixe et l'effet réducteur de risque pour l'agriculteur de la part variable.

En prenant le recul nécessaire sur cette représentation, on constate que la notion « d'effort » fournie par l'agriculteur reste très floue. Elle s'apparente au final à une simple mise à disposition de travail : il n'est pas explicitement fait référence aux capitaux ou aux consommations intermédiaires que mobiliseraient l'agriculteur en plus de son travail. De plus, il n'y a aucune référence à une notion de durée du contrat, il est supposé être renégocié tous les ans.

...remise en cause par l'un de ses principaux concepteurs

Quoi que l'on pense de la pertinence de cette approche où, au final, au lieu d'un fermier ou d'un métayer on décèle surtout un ouvrier payé plus ou moins en fonction de la récolte, il faut savoir qu'elle est de nos jours largement enseignée sur les bancs de nos universités et qu'elle est appliquée dans des programmes de recherche portant sur l'agriculture de pays en voie de développement. Aux yeux de leurs promoteurs, elle doit très certainement présenter l'intérêt de mettre en équation des phénomènes économiques, même si cela est effectué au dépend de la complexité de la réalité des rapports sociaux de production. Pour autant, on relèvera le jugement sans appel de l'un des principaux initiateurs de cette application de la théorie des contrats, Joseph Stiglitz (1943-), qui a reconnu les limites de ce cadre d'analyse. Selon lui, ce dernier permet de comprendre la survivance du métayage qui, bien que sous optimal, continue d'être employé dans des pays en développement, alors qu'il apparaît que sécuriser l'agriculteur permettrait d'accroître significativement sa productivité⁸.

On ne saurait le contredire tant ce modèle véhicule une représentation pour le moins désuète du fermage. Et ce, alors même que l'histoire agraire européenne nous enseigne que les limitations à la liberté contractuelle entre propriétaire et fermier (pour employer une terminologie actuelle), par la coutume ou par le droit positif, figurent parmi les principales explications du développement économique de l'Ouest européen depuis le Moyen Âge.

Le « régime des tenures héréditaires »

Marc Bloch (1886-1944) est un historien français, co-fondateur de l'école des Annales, mouvement qui revendiquait de s'intéresser moins aux dates et à la vie des souverains et davantage aux conditions socio-économiques

⁸ Voir Joseph E. Stiglitz, Sharecropping dans le *New Palgrave a dictionary of Economics*, 1998.



Joseph Stiglitz
(1943-)

Pour Joseph Stiglitz, l'application de la théorie des contrats au métayage met en évidence que ce mode de faire-valoir n'est pas assez sécurisant pour l'agriculteur et ne lui permet d'accroître sa productivité.

d'existence des populations. L'une de ses principales œuvres *Les caractères originaux de l'histoire rurale française* (1931) offre un panorama remarquablement accessible des conditions de vie dans les campagnes françaises de la fin du premier millénaire jusqu'à la Révolution française, avec des éléments de comparaison avec nos proches voisins européens.

A propos des relations entre les seigneurs et les populations paysannes, Marc Bloch apporte un éclairage important qui rompt avec une idée reçue : au Moyen Âge, les campagnes françaises n'étaient pas remplies de quasi-esclaves, « taillables et corvéables à merci », aux ordres de seigneurs qui décidaient de tout sur leur fief. A partir de l'époque carolingienne, l'influence franque et le recul des prises d'esclaves conduisent à faire disparaître l'exploitation directe des terres par les seigneurs. Le servage a alors connu une évolution importante, passant du servage personnel, proche de l'esclavage, à un servage dit « réel » où le tenancier dispose d'une manse, constituée de terrains et de bâtis, en contrepartie de jours de corvée, de redevances comme le cens, fixées à l'avance et payées initialement en nature, et la participation, le cas échéant, à l'effort de défense. L'activité des serfs se partageait alors entre les terres de la réserve seigneuriale et celles de leurs manses.

Cette pratique de faire-valoir indirect était préférée pour son efficacité, dans un contexte où de vastes espaces libres de culture, parfois assez éloignés du château, étaient à mettre en culture. Une certaine concurrence existait entre les seigneuries si bien que la noblesse, pour attirer ou conserver ses paysans, source de redevance et de puissance, leur accorda des avantages croissants, et abandonna définitivement le servage personnel. Surtout, par les restrictions apportées par la coutume au droit de mainmorte qui autorisait le seigneur à prendre possession des biens du serf à sa mort, le tenancier a été en mesure de transmettre sa tenure à ses héritiers.

L'expansion du « régime de tenure héréditaire » s'expliquera également par la réduction volontaire des terres de la réserve seigneuriale. Marc Bloch (1931) en parle en ces mots : « N'était-il pas plus avantageux et surtout plus commode de multiplier les petites exploitations, vivant sur elles-mêmes, responsables d'elles-mêmes, productrices de redevances dont le profit était facile à prévoir et qui, pour une part, étaient en numéraire, par conséquent aisées à transporter et à thésauriser ? D'autant que ces lots paysans ne rapportaient pas seulement des redevances : plus le seigneur avait soit des tenanciers, soit des vassaux en faveur desquels il découpait son domaine en petits fiefs, plus il avait d'« hommes » dont le nombre servait sa force militaire et son prestige » (p.186).

Une particularité importante des tenures héréditaires était que la rente foncière versée par le tenancier, le cens notamment, était exprimée en monnaie et non plus en nature, en conséquence de l'absentéisme des seigneurs et de leur inclusion dans la chaîne féodale. De surcroît, cette redevance était figée par la coutume si bien que la rente foncière s'est

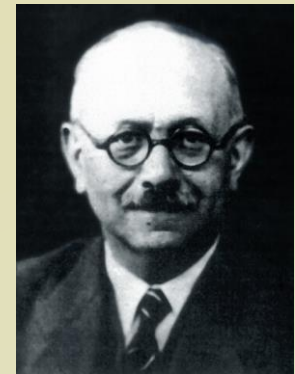
érodée à mesure de la dévaluation de la monnaie de compte et de la dépréciation des métaux monnayés. Marc Bloch met en avant que la rivalité entre le pouvoir central royal et la noblesse terrienne explique qu'en France, les loyers n'ont que peu été révisés à la hausse, contrairement à l'Angleterre où la justice allait davantage dans le sens des Lords. Ce blocage de la rente foncière apparaît comme l'un des éléments explicatifs de l'enrichissement de cette catégorie des « laboureurs » disposant de tenures stables et d'attelage lourd⁹. La transmission des tenures et le contrôle de la rente foncière sont à l'origine de l'accumulation primitive du capital : ils constituent des facteurs majeurs pour expliquer le développement économique des campagnes françaises au cours du Moyen-Âge.

La coexistence de la propriété directe et de la propriété utile

La stabilité offerte par ces tenures héréditaires était suffisamment forte pour qu'on en vienne dès le 16^{ème} siècle à établir, dans les coutumes et la doctrine, la coexistence de la « propriété directe » du seigneur et de la « propriété utile » du tenancier¹⁰. Ainsi une même terre agricole était le socle d'une superposition des droits du seigneur et du tenancier, sans oublier ceux de la communauté villageoise via différents droits collectifs¹¹.

Pour se convaincre de l'autonomie de la « propriété utile », il convient de rappeler que si le tenancier pouvait la transmettre à ses descendants, il pouvait également la vendre. Le seigneur prélevait des droits de mutations appelés lods et ventes, versées respectivement par l'acheteur et le vendeur. Et comme le rappelle Thomas Piketty (2019), lors de la Révolution française ces droits de mutations n'ont pas été supprimés mais seulement transférés à l'Etat. Voici là l'origine des droits de mutation que nous connaissons actuellement, mais également celle des pas-de-porte qui continuent d'être versés au fermier sortant par le fermier entrant dans le bassin parisien tout du moins, malgré l'incessibilité réglementaire du bail rural.

En revanche, avec la censive, la forme de tenure qui se généralisa progressivement, il n'était pas possible de louer la propriété utile : « Cens sur cens ne vaut »¹². On a ainsi empêché, et les ordonnances royales y étaient pour beaucoup, la création d'une seconde rente foncière, voire d'une cascade de rentes¹³. Ce que l'on peut considérer avec un regard contemporain comme une interdiction à la sous-location visait



Marc Bloch
(1886-1944)

Historien français, il caractérise le « régime des tenures héréditaires » comme levier du développement économique des campagnes françaises au Moyen Âge.

⁹ Voir aussi Marcel Mazoyer et Laurence Roudart, *Histoire des agricultures du monde*, 1997.

¹⁰ Comme le relève Octave Bajeux dans *Vers la Propriété Culturelle : le problème du fermage et son évolution*, 1945.

¹¹ Voir en particulier Joseph Comby, *Les superpositions de droits sur le sol en Europe*, 2010.

¹² Voir Etienne Le Roy, *La terre de l'autre : une anthropologie des régimes d'appropriation foncière*, 2011.

¹³ Voir Octave Bajeux.

explicitement à faire des travailleurs de la terre la seule catégorie bénéficiaire de la protection offerte par les tenures.

La dualité de la propriété foncière médiévale, propriété directe et propriété utile, permet de comprendre le sort d'une large part des paysans à l'issue de la Révolution française. La fin des privilèges entraîna la suppression de la propriété directe, la propriété utile devint la propriété « tout court » et, le tenancier devint le bénéficiaire du droit, au singulier, de propriété. Ainsi le formule Octave Bajeux (1945), paysan et docteur en droit, « au 18^{ème} siècle l'évolution de la doctrine [de la dualité foncière] est complète ; le domaine utile, considéré à l'origine comme un démembrement du droit de propriété, est devenu la propriété véritable et le domaine direct n'apparaît plus que comme une servitude dont il faut s'affranchir » (p.42).

C'est donc la suppression de la propriété directe, dernière étape vers l'émancipation du tenancier, qui constitua en France le basculement décisif vers l'invention de la propriété privée moderne par la « centralisation individuelle des droits sur le foncier » pour paraphraser Grégoire Madjarian (1991). Il convient toutefois de préciser que ce mouvement ne s'est pas opéré sur l'ensemble du territoire de manière homogène : sur les territoires où la bourgeoisie avait pu profiter d'un déclin antérieur de la noblesse pour sortir de la dualité utile/ réelle mais également là où le pouvoir féodal était resté fort comme en Bretagne, la tenure héréditaire n'avait pu s'étendre voire avait reculé face à d'autres modes d'exploitation des terres comme le métayage, si bien que, dans ces régions, le statut des métayers ne connut guère de changement avec la fin de l'Ancien Régime.

Le statut du fermage réhabilite la tenure héréditaire, un siècle et demi plus tard

De l'histoire médiévale, il convient donc de retenir que les évolutions progressives des tenures ont conduit à protéger celui qui cultive la terre. Cet enseignement a été largement mobilisé dans la première partie du 20^{ème} siècle par les défenseurs des fermiers qui souhaitaient leur donner un statut protecteur comme c'était déjà le cas dans d'autres pays européens, voire d'aller jusqu'à la reconnaissance d'une « propriété culturelle » qui n'est pas sans rappeler la propriété utile (Bajeux, 1945 ; Viau, 1962).

Car, c'est bien là le paradoxe, la Révolution française en unifiant et en individualisant la propriété aura été une étape importante dans la protection des tenanciers. Mais elle aura également constitué un recul pour les nouveaux fermiers, ceux établis sur les terres achetées par la bourgeoisie lors de la vente des biens nationaux notamment, mais également ceux qui ont progressivement repris l'usage des terres des descendants des anciens tenanciers dont les familles sont sorties de l'agriculture. Le « retard agricole français » à l'aube de la première guerre mondiale s'expliquera en bonne partie par la précarité des fermiers qui poussait les familles agricoles à mobiliser leurs capitaux pour contrôler le

foncier plutôt que dans des investissements productifs, facteur de modernisation (Duby et Wallon, 1976).

Au regard de la place centrale dans le développement économique qu'a eu la tenure héréditaire et qu'ont toujours les différentes variantes de statut du fermage en France et dans une part importante de l'Europe de l'Ouest, on ne peut que rester circonspect face à des approches économiques qui voient le fermage comme un simple contrat permettant au propriétaire d'optimiser « l'effort de son agent », voire qui ne considèrent les droits des fermiers que comme des aspérités qui limitent la mobilité des terres par le marché (Cf. infra 2.3).

3) Le stock de terre est fini, on ne peut pas créer de nouveaux hectares

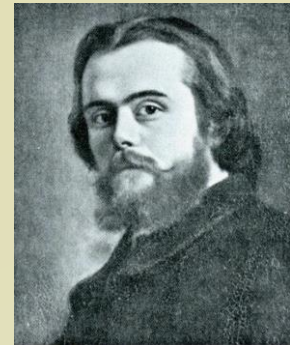
Nous avons vu précédemment que David Ricardo expliquait la rente foncière par des différences de fertilité entre les terres qui provenaient de la plus ou moins grande générosité initiale de Mère Nature. Cette approche naturaliste a été contestée notamment par Alfred Marshall pour qui la fertilité du sol résulte également du travail de l'homme ce qui implique de donner à ce dernier un cadre incitatif et sécurisant. D'autre part, en partant de l'observation que la rente n'était pas nulle sur les terres marginales, le concept de rente absolue a été introduit par l'économiste Karl Marx (1818-1883) pour compléter celui de rente différentielle¹⁴. Il traduit là une logique de rareté pour expliquer la valeur des terres, logique reprise par Alfred Marshall en parlant de la terre comme un « stock fixe pour toujours »¹⁵. Cette rente absolue renvoie à une notion de monopole que détiendrait collectivement les propriétaires.

Une convergence improbable

Aussi surprenant que cela puisse paraître, une convergence de vue est à souligner entre l'auteur du *Capital* et Léon Walras (1834-1910), économiste lui aussi mais s'inscrivant dans le courant du libéralisme économique. Léon Walras est, à juste titre, considéré comme l'un des fondateurs de l'école néo-classique, doctrine dominante actuellement dans les universités et centres de recherche. La principale rupture qu'a apportée cette école de pensée tient à la question de la valeur : pour les classiques, la valeur d'échange d'un bien dépend du travail que sa production a nécessité ; pour les néoclassiques, la valeur d'échange

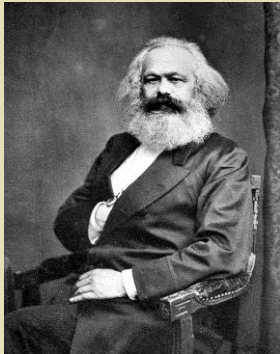
¹⁴ Voir Guigou (1982).

¹⁵ On pourra évidemment objecter qu'en s'extrayant du contexte européen les terres peuvent connaître des usages différents : des terres agricoles peuvent effectivement être « gagnées » sur la forêt ou d'autres milieux naturels au niveau des « fronts pionniers ». Il n'en demeure pas moins que globalement le stock de terres émergées a plutôt tendance à réduire sous l'effet de l'érosion des côtes. C'est également le cas des terres agricoles dans les pays sans front pionnier via leur artificialisation par l'extension urbaine.



Léon Walras
(1834-1910)

Pour cet économiste français pionnier de la théorie de l'équilibre général, la terre étant le facteur de production le plus rare, la plupart des richesses viennent se capitaliser dans le prix de la terre. Se réclamant du libéralisme économique, il prône pourtant le rachat des terres par l'Etat.



Karl Marx
(1818-1883)

L'économiste allemand complète la théorie de la rente de David Ricardo en ajoutant à la rente différentielle – liée aux différences de fertilité - une rente absolue qui traduit le stock fini de terres agricoles.

dépend de l'utilité du bien, de sa rareté et donc de la demande dont il fait l'objet. Les premiers pensaient valeur-travail, les seconds valeur-utilité.

Un second marqueur important de ce courant est la notion d'équilibre général des marchés et le recours à la modélisation mathématique. Léon Walras a initié une représentation mathématique de l'économie par un système d'équations où les principales inconnues sont les prix et les quantités des biens et services échangés. Il démontre l'existence d'un équilibre de marchés obtenu en respectant les principes de la libre-concurrence. Dans cette représentation, le prix d'un facteur de production dépend de son utilité marginale, c'est-à-dire à la fois de la demande exprimée par les prix des produits issus de ce facteur et de la rareté de son offre.

L'économiste français est donc en quelque sorte le père spirituel des économistes qui pratiquent la modélisation en équilibre général et qui défendent généralement le retrait de l'intervention publique sur les marchés. Aussi, cela en surprendra plus d'un de savoir que Léon Walras ait défendu la nationalisation des terres et a été jusqu'à écrire une *Théorie mathématique du prix des terres et de leur rachat par l'Etat* en 1880. S'appuyant notamment sur l'économiste James Mill, la terre devait selon lui être louée par enchères au mieux disant afin que toute « plus-value de la rente foncière » résultant de l'augmentation de la population et de l'accroissement du capital reviennent dans les caisses de l'Etat. Cette position s'inscrit dans deux arguments concourants. Le premier relève de la justice sociale de la part d'un défenseur du libéralisme qui plaide pour l'égalité des chances : « Ici s'applique le principe de l'égalité des conditions qui veut que nous puissions tous profiter également des ressources que la nature nous offre pour exercer nos efforts »¹⁶.

Le second argument n'est pas tant d'ordre moral que technique. Il découle de la représentation de l'économie où la rareté prime sur tout : la terre étant le facteur de production le plus rare, selon son modèle, la plupart des richesses viendrait se capitaliser dans la valeur du facteur de production le plus rare, la terre. Et, comme le formule Jean-Louis Guigou (1982), « dans son modèle, [Léon Walras] démontre qu'à long terme, le prix des terres tend vers l'infini et provoque donc des distorsions considérables dans le fonctionnement de l'économie de marché ; c'est pour assurer la pérennité du système libéral qu'il faut exclure le sol de l'économie de marché, et souhaiter le rachat des terres par l'Etat ».

Il est donc surprenant que les deux économistes parmi les plus influents du 19ème, Marx et Walras, aient tous les deux exprimé des positions fortes contre la propriété privée des terres. Pour le premier, il s'agit de contrecarrer la stratégie spéculative et le pouvoir de monopole de propriétaires fonciers. Pour le second, il s'agit d'égalité des chances dans une conception individualiste et libérale et, surtout, de l'application du modèle de marché de concurrence pure et parfaite où l'équilibre général

¹⁶ Léon Walras, *Théorie de la propriété*, Revue d'économie sociale, 1896, cité par Guigou (1982).

des marchés conduit la terre, comme facteur de production le plus rare, à capter toute la richesse produite. Il faut enfin ajouter que pour Walras, le rachat des terres par l'Etat devait également permettre de libérer des ressources financières qui trouveraient à s'investir ailleurs, notamment dans l'industrie.

4) La terre est localisée, elle ne se déplace pas

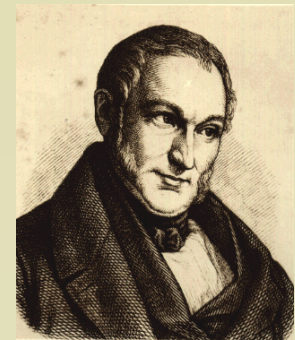
Si la terre est fixe en quantité, elle l'est également géographiquement. Johann von Thünen (1783-1850), économiste et agriculteur allemand, a développé les premières bases conceptuelles pour prendre en compte l'espace en économie dans son principal ouvrage *L'Etat isolé en relation avec l'agriculture et l'économie nationale* (1826). En effet, il a modélisé la répartition géographique des productions agricoles autour des villes à partir du coût et de la fréquence de transport jusqu'à leur centre. Dans son schéma, le maraîchage et l'élevage laitier sont présents dans la première ceinture du fait de la fréquence des déplacements vers les consommateurs. A l'opposé, on retrouve les pâturages et l'élevage de cheptels consommés pour leur viande, ces animaux n'ayant à être déplacés qu'une seule fois (et pouvant, de plus, se déplacer par eux-mêmes). Entre ces deux territoires se répartissent la forêt, nécessaire alors pour le chauffage et très pondéreux, ainsi que les champs destinés aux céréales.

La rente de localisation

A partir de cette représentation de l'approvisionnement d'un ville-centre dans un territoire isolé, Johann von Thünen explique le niveau de la rente foncière de chacune des ceintures agricoles et forestières par le rendement, le prix et le coût de production mais aussi par le coût de transport et la distance au marché. Cette schématisation de la rente de localisation constitue l'un des modèles de référence pour les économistes cherchant à prendre en compte les phénomènes de localisation des activités économiques. Surtout, il permet d'introduire l'idée que la valeur d'un terrain va dépendre de sa localisation géographique, en particulier sa proximité au centre urbain.

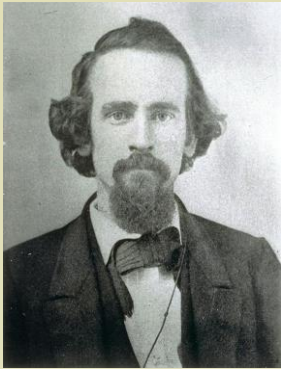
Aujourd'hui, avec la baisse des coûts de transport de marchandise intervenue depuis deux siècles, la pertinence du modèle de von Thünen pour expliquer la répartition des activités agricoles est devenue faible, mise à part - peut-être - pour les ceintures maraîchères. En revanche la rente de localisation reste tout à fait valable pour expliquer les différences de prix de l'immobilier en fonction de la distance aux centres urbains, lieux concentrant les emplois et disposant d'aménités récréatives. Et la rente de localisation concerne également les terres agricoles situées à proximité des zones bâties, notamment dans les espaces périurbains.

Cette question de la rente de localisation à proximité des zones urbaines est au cœur de l'analyse et des propositions d'Henry George (1839-1897),



Johann von
Thünen
(1783-1850)

Economiste et
agriculteur allemand, il
a modélisé la
répartition
géographique des
productions agricoles
autour des villes à
partir du coût de
transport jusqu'à leur
centre.



**Henry George
(1839-1897)**

Journaliste, économiste et homme politique américain, il dénonce l'enrichissement sans cause d'une génération sur les autres à propos des terrains à proximité des villes en développement. Il défend la taxation des plus-values immobilières.

journaliste, économiste et homme politique américain. Dans son principal ouvrage, *Progrès et Pauvreté* (1880), Henry George porte une attention particulière au phénomène de l'expansion urbaine, particulièrement visible alors en Californie où l'arrivée du chemin de fer provoquait la hausse des prix des terrains les mieux situés¹⁷. Pour lui, le développement économique pouvait conduire à la pauvreté si la hausse de la rente foncière affectait trop la consommation des travailleurs. La rente de localisation met en effet les propriétaires du foncier en situation de monopole : « L'attente confiante de prix plus élevés, produit, plus ou moins, l'effet d'une ligue entre les propriétaires fonciers et tend à faire retirer des terres de la culture, dans l'attente de prix plus élevés, forçant ainsi la limite de culture à s'étendre plus que ne le demanderaient les nécessités de la production » (237p.).

La taxation des plus-values foncières

Pour remédier à cet enrichissement sans cause d'une génération sur les autres, Henry George propose de taxer la rente foncière, le foncier étant à ses yeux la base fiscale la plus adaptée. Son influence a été très forte aux Etats-Unis, même si sa proposition phare de faire basculer toutes les ressources de l'Etat sur l'impôt foncier ne verra pas le jour. En revanche, le « Georgisme » reste la référence pour justifier la taxation des plus-values foncières, car résultant d'investissements publics, ainsi que les politiques de zonages pour maîtriser l'étalement urbain.

La fixité spatiale de la terre est indiscutable, elle singularise l'agriculture par rapport à d'autres secteurs de l'économie qui ont un recours nettement moins intensif au facteur terre, c'est-à-dire pour lesquels la terre tient une moindre importance relativement au travail et au capital dans la combinaison des facteurs de production. La fixité spatiale de la terre est l'un des arguments pour expliquer les limites aux économies d'échelle en agriculture : le temps et donc le coût des déplacements sur la ferme augmente plus que proportionnellement avec la surface de répartition des parcelles (Boussard, 1987). Plus largement, cette caractéristique explique pourquoi la concentration de la production agricole sera toujours plus faible que dans la transformation ou la distribution de produits agro-alimentaires, avec à la clé un déséquilibre dans les pouvoirs de négociation.

5) La terre ne peut dépendre de marchés dérégulés car « elle n'a pas été produite pour être vendue »

Karl Polanyi (1886-1964) est un économiste hongrois émigré au Royaume-Uni puis aux Etats-Unis. Son œuvre principale *la Grande Transformation, aux origines politiques et économiques de notre temps* a été publiée en

¹⁷ Voir Henry George, *Progrès et pauvreté*, 1880.

1944. Associant anthropologie, histoire et économie, la Grande Transformation cherche à expliquer l'apparition de l'économie de marché en Europe de l'Ouest et en particulier au Royaume-Uni à partir du 18^{ème} siècle mais aussi le retour de l'intervention publique à partir des années 1930.

Dans l'analyse de Karl Polanyi, la terre agricole occupe une place importante. Il fait remonter l'émergence de l'économie de marché au phénomène des enclosures qui consista à réduire les usages collectifs des terres agricoles en établissant des haies et clôtures. Il ne critique pas tant la disparition des usages collectifs que la conversion des terres en pâturage et les conséquences sociales de la dépopulation des campagnes qui s'est alors opérée. En dépit de l'opposition du pouvoir royal britannique qui chercha un temps à freiner le processus, le mouvement des enclosures est considéré comme le moyen pour la noblesse terrienne de se débarrasser de ses responsabilités vis-à-vis de la société féodale et ce, après avoir fait disparaître une large partie des Yeomans, les paysans-proprétaires : « Dans le système féodal et dans celui des corporations, la terre et le travail relevaient de l'organisation sociale elle-même [...] La terre, élément cardinal de l'ordre féodal, était la base du système militaire, judiciaire, administratif et politique, son statut et sa fonction étant déterminés par des règles juridiques et coutumières » (p.104)¹⁸.

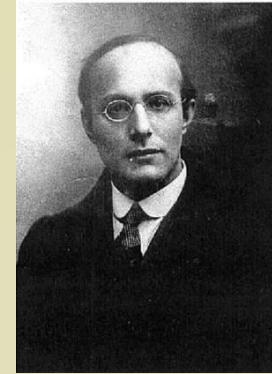
Ce phénomène n'est pas propre à l'Angleterre. Partout en Europe de l'Ouest, l'effacement progressif de la coutume, la sécularisation des terres de l'Eglise ou le code civil napoléonien ont fait « de la terre un bien commercialisable et des hypothèques un contrat civil privé » (p.241)¹⁹. Il s'est alors opéré un changement profond avec la période mercantiliste précédente où seuls les biens pouvaient s'échanger librement et non les facteurs de production.

Des marchandises fictives

Pour Polanyi, l'assimilation de la terre mais aussi du travail et de la monnaie à des marchandises n'est pas acceptable pour ce que cela implique en termes de dislocation de la société : « le remplacement du marché régulé par des marchés autorégulateurs constitua à la fin du 18^{ème} siècle une transformation complète de la structure de la société » (p.105). Il ne conteste pas l'intérêt des mécanismes de marché pour organiser la production et la consommation de marchandises via la formation de prix. Mais, selon Karl Polanyi, la terre, le travail et la monnaie ne peuvent être soumis à des marchés dérégulés car ce ne sont pas des marchandises dans la mesure où ils n'ont pas été produits pour être vendus : « Aucun de ces trois éléments – travail, terre, monnaie – n'est produit pour la vente ;

¹⁸ Voir Karl Polanyi, la Grande Transformation, 1944.

¹⁹ Pour un article remarquable retraçant le mouvement de construction de la pleine propriété individuelle en Europe, voir Jean-Pierre Jessenne et Nadine Vivier, Libérer la terre ! Une Europe des réformes agraires (vers 1750-1850), 2016.



Karl Polanyi
(1839-1897)

Selon l'économiste hongrois, les terres ne peuvent être soumises aux marchés dérégulés car elles ne sont pas des marchandises : elles n'ont pas été produites pour être vendues et elles ne peuvent être dissociées de la société dont elles forment le support.

lorsqu'on les décrit comme des marchandises, c'est entièrement fictif » (p.107).

Il parle ainsi de marchandises fictives à leur égard car on ne peut pas les réduire à leur seule fonction économique : le travail, la terre et la monnaie forment la substance de la société. Selon son expression, on ne peut dès lors « désencastrer » ou « dissocier » l'économique de la société et de la démocratie : « Le travail n'est rien d'autre que ces êtres humains eux-mêmes dont chaque société est faite, et la terre, que le milieu naturel dans lequel chaque société existe. Les inclure dans le mécanisme du marché, c'est subordonner aux lois du marché la substance de la société elle-même. » (p.106).

Au-delà de la réduction à une seule fonction économique, pour Polanyi ces lois du marché ne peuvent s'appliquer à des marchandises fictives car leur offre ne résulte pas d'un processus productif qui pourrait répondre à l'évolution des prix. Dès lors le marché autorégulateur s'apparente à un mythe dangereux non seulement pour le facteur de production concerné mais aussi pour l'ensemble de la société. Pour le travail et la monnaie, il développe un argumentaire basé sur la nécessité de canaliser le développement et le plein emploi mais aussi de remédier aux fortes variations des cycles économiques. S'agissant des terres agricoles, les limites au marché dérégulé s'expriment en termes de sécurité alimentaire, de protection de l'environnement et de souveraineté nationale.

La souveraineté sur le foncier agricole est inhérente à toute communauté nationale

On relève deux extraits particulièrement explicites : « Permettre au mécanisme du marché de diriger seul le sort des êtres humains et de leur milieu naturel, et même, en fait, du montant et de l'utilisation du pouvoir d'achat, cela aurait pour résultat de détruire la société. [...] La nature serait réduite à ses éléments, l'environnement naturel et les paysages souillés, les rivières polluées, la sécurité militaire compromise, le pouvoir de produire de la nourriture et des matières premières détruit » p.108 ; « A ce moment-là, les libre-échangistes avaient oublié que la terre faisait partie du territoire national, et que la caractère territorial de la souveraineté n'était pas simplement la conséquence d'associations sentimentales, mais celle de faits de taille, comprenant les faits économiques [...] On pourrait facilement élargir l'argument économique pour y faire entrer les conditions de sécurité attachées à l'intégrité du sol et de ses ressources – telles que la vigueur et la force vitale de la population, l'abondance des réserves alimentaires, la quantité et le caractère des matériaux de défense, et même le climat du pays qui pourrait souffrir du déboisement, de l'érosion, des cuvettes de poussières stériles, conditions qui dépendent toutes, en fin de compte, du facteur terre, mais dont aucune ne répond au mécanisme de l'offre et de la demande du marché ». (p.245).

Karl Polanyi ne se contente pas de dénoncer « l'utopie » qui consisterait à laisser les marchandises fictives comme la terre voguer au gré des intérêts individuels. Il explique que les limites consécutives à la dérégulation des marchés appellent inéluctablement un mouvement de balancier où s'opère une réhabilitation de mesures coercitives imposées au nom de l'intérêt général. Aussi explique-t-il qu'à la fin du 19^{ème} siècle « tout un réseau de mesures et de politiques fit naître des institutions puissantes destinées à enrayer l'action du marché touchant le travail, la terre et la monnaie [...] La société se protégea contre les périls inhérents à un système de marché autorégulateur : ce fut la caractéristique d'ensemble de l'histoire de cette époque » (p.112).

Le balancier de l'histoire

Bien qu'il développe peu ce retour de la régulation s'agissant de la terre dans l'Angleterre des années 1880, on peut citer l'émergence, outre les indemnités aux fermiers sortants, des mesures de distribution de terres pour développer les productions maraîchères à proximité des villes ou, plus tard, pour l'emploi des démobilisés de la Première guerre mondiale. On peut également faire référence à la hausse graduelle des droits de succession introduite en 1894 et culminant à 60% sur le foncier en location à la fin des années 1930. Ces mesures visaient à motiver la vente de terres par la noblesse terrienne, terres que purent acheter des fermiers soutenus par des programmes d'aide au financement (Swinnen, 2002). Loin d'être marginales, ces dispositions fiscales modifieront sensiblement la structure de la propriété foncière formant une sorte de « réforme agraire cachée » : la superficie agricole exploitée en faire-valoir direct va ainsi passer de 11% en 1914 à 49% en 1960 (Moindrot, 1980).

Dans cette œuvre publiée en 1944, Karl Polanyi fait également référence aux mesures prises suite à la crise des années 1920 et au krach boursier de 1929. Pour lui, les désordres causés par le laissez-faire des marchés ont alors trouvé réponse dans l'interventionnisme d'Etats démocratiques comme les Etats-Unis avec le New Deal mais aussi dans la montée de régimes totalitaires. *La Grande Transformation* – que certains préfèrent traduire par Grand Retournement – s'entend alors comme la remise en cause du libéralisme économique qu'il qualifie d'utopie car à vouloir désencastrer l'économie de la société et de la nature en promouvant le modèle du marché autorégulateur, on met sous tension la société qui produira de nouvelles formes de régulation pour maîtriser les déviations de la seule recherche de l'intérêt personnel. Disparu en 1964, Karl Polanyi n'aura pas connu le mouvement initié par l'Ecole de Chicago et incarné par Margaret Thatcher et Ronald Reagan pour affaiblir le rôle de l'Etat et promouvoir la dérégulation de l'économie à partir des années 1980. Tel le mouvement du balancier, on a alors assisté à un nouveau retournement où l'on allait jusqu'à dire que la société n'existait pas. Les causes entraînant les mêmes effets, l'analyse de Polanyi semble à nouveau tout à fait d'actualité tant notre époque exprime à nouveau le besoin de reconsidérer l'intérêt général et le commun, y compris pour les terres agricoles.



**Elinor Ostrom
(1933-2012)**

Economiste américaine, elle a étudié de nombreux exemples de gestion commune de ressources naturelles pour en comprendre les facteurs de réussite et d'échec. Elle a ouvert une nouvelle perspective au-delà de la « Tragédie des Communs » selon laquelle sans la définition d'un droit de propriété unique, une ressource est vouée à disparaître.

6) La terre agricole comme ressource commune et la propriété comme faisceau de droits

La gestion des ressources naturelles est au cœur des travaux qu'Elinor Ostrom (1933-2012), économiste américaine et première femme « prix Nobel d'économie » en 2009. Privilégiant les approches empiriques, Elinor Ostrom et son équipe ont étudié des centaines de cas de gestions collectives de ressources naturelles (gestion de l'eau, de forêts, pêcheries) dans les pays développés comme dans les pays en développement pour en comprendre les facteurs de réussite et d'échec. Elle s'est en particulier intéressée aux « arrangements institutionnels » que des communautés d'utilisateurs arrivaient à établir pour assurer la pérennité de ressources naturelles.

La « tragédie des communs », une fausse fatalité

Les travaux d'Elinor Ostrom prennent résolument le contrepied de l'approche jusqu'alors dominante en économie de l'environnement qui considère que toute ressource naturelle dont le droit de propriété privé (par un individu) ou publique (par l'Etat) n'était pas reconnu, était vouée à être saccagée. L'article de l'écologue Garrett Hardin, *la tragédie des communs* (1968), où l'on relate notamment l'exemple du surpâturage d'un pré commun à l'ensemble d'un village, constitue la référence ultime des promoteurs de cette approche qui partent du postulat que la coopération entre individus est systématiquement mise en défaut par la recherche du seul intérêt personnel.

Sur la base des nombreuses observations, Elinor Ostrom établit les principes que l'on retrouve dans les cas de bonne gestion des ressources naturelles. Ils sont au nombre de huit : des limites établies entre utilisateurs et non-utilisateurs ainsi qu'une limitation de la ressource dans l'espace ; des règles d'appropriation et d'usage adaptées ; des procédures de choix collectif pour faire évoluer les règles ; des dispositifs adaptés de suivi des utilisateurs et de la ressource ; un régime de sanctions graduées ; des mécanismes de résolution des conflits rapides et peu coûteux ; des règles respectées par les autorités extérieures ; une gouvernance organisée en strates imbriquées²⁰.

Pour l'économiste, une ressource naturelle ne peut être étudiée sans considérer la communauté de ses usagers ainsi que les règles élaborées par cette dernière pour en réguler l'usage, le tout formant la ressource commune ou le commun. Il faut souligner que les concepts bâtis par Elinor Ostrom sur des exemples relatifs aux ressources naturelles se sont vu généralisés à l'ensemble des ressources communes notamment dans le domaine de la propriété intellectuelle. On retiendra donc la définition de Benjamin Coriat (2013) « les communs peuvent être définis comme des ensembles de ressources collectivement gouvernés, au moyen d'une

²⁰ Voir Elinor Ostrom et Eloi Laurent, Par-delà les marchés et les États. La gouvernance polycentrique des systèmes économiques complexes, article adapté du discours de réception du Nobel, publié en 2012.

structure de gouvernance assurant une distribution des droits entre les partenaires participant au commun (commoners) et visant à l'exploitation ordonnée de la ressource, permettant sa reproduction à long terme ».

Le faisceau de droits, un concept particulièrement adapté pour les terres agricoles

Les recherches d'Elinor Ostrom ont également permis de réhabiliter l'approche de la propriété basée sur le concept de faisceau de droits, initiée par le juriste américain John Lewis (1888) et développés en économie par J.R. Commons (1924). Ce concept appelle à considérer que sur un même bien co-existent différents droits impliquant différents ayants droit. Les règles de gouvernance, qu'elles relèvent du droit positif ou de la coutume, sont donc là pour définir les différents droits sur un bien tout en permettant la coexistence harmonieuse des ayants droit. L'« approche par les communs » n'est donc pas une négation du droit de propriété, c'est au contraire la reconnaissance qu'un même bien peut être le support à une multitude de droits exerçables par des individus ou des collectivités.

Le concept de faisceau de droits a émergé aux Etats-Unis à la fin du 19ème siècle face au constat que pour ne pas freiner le développement économique et le progrès social, l'évolution du droit américain avait conduit la propriété à connaître un mouvement d'extension et de morcellement²¹. Au regard de cette conception, il apparaît un décalage significatif avec un droit français où l'on en reste à la fiction du « propriétaire-souverain sur sa chose » alors même que les restrictions au caractère absolu, exclusif et unitaire au droit du propriétaire sont importantes. Aussi, on ne saurait mieux faire que de citer Jean-Pascal Chazal (2014) pour qui « le droit de propriété n'est plus cette relation entre une personne et sa chose, mais est devenu un complexe de droits ayant souvent pour objet des choses dématérialisées, de simples prérogatives, reliant de nombreuses personnes dont les intérêts sont enchevêtrés ».

Le concept de faisceau de droits s'applique remarquablement bien aux terres agricoles. C'est le cas dans les pays où les règles coutumières sont restées centrales dans la gestion communautaire de l'accès à la terre et aux ressources qu'elle porte, comme en Afrique. C'est également le cas en Europe, où contrairement aux pays neufs de colonisation récente, la centralisation des droits sur un seul individu, le propriétaire, n'est que partielle du fait, à la fois, du maintien d'usages anciens mais surtout de la construction de nouveaux droits, en premier lieu ceux du fermier, et également de l'émergence de restrictions d'ordre public comme les limitations à la construction et aux activités dégradant les ressources naturelles.

²¹ Voir Jean Pascal Chazal, La propriété : dogme ou instrument politique, 2014.



**John Roger Commons
(1862-1945)**

Cet économiste américain a popularisé le concept de « faisceau de droits ». Sur une parcelle de terre agricole co-existent plusieurs droits et ayants droit.

Ainsi, l'approche par les communs très en vogue actuellement dans les milieux académiques constitue certainement un cadre de réflexion fructueux pour prendre de la hauteur par rapport au discours « propriétaire », composante majeure au côté de la figure du marché autorégulateur, de l'idéologie néo-libérale²². Répétons-le, il ne s'agit pas là de nier la propriété privée, mais bien de comprendre les raisons qui font que le propriétaire n'est pas le seul à avoir des droits sur la terre. Cette approche offre de toute évidence des opportunités intéressantes pour analyser sur une base renouvelée les régimes fonciers dans les pays où la régulation des marchés du foncier est significative ou chez ceux où elle est appelée à le (re-)devenir²³.

²² Voir Fabienne Orsi, « Elinor Ostrom et les faisceaux de droits : l'ouverture d'un nouvel espace pour penser la propriété commune », 2013.

²³ Pour aller plus loin, voir le dossier du Comité technique « Foncier & Développement », Opportunités et défis d'une approche par les communs de la terre et des ressources qu'elle porte, 2017.

Synthèse de la première partie

Au terme de cette première partie, il apparaît que la terre agricole dispose de caractéristiques suffisamment singulières pour y trouver matière à justifier que la seule expression des intérêts individuels, c'est-à-dire le marché, ne constitue pas un mode de coordination suffisant. Ces spécificités dont nous proposons une synthèse ci-dessous, ont appelé et continueront de justifier une régulation des marchés du foncier agricole.

- La fertilité du sol n'est pas tant un don de la nature que le fruit du travail de celui qui la cultive. Offrir un cadre incitatif et sécurisé à l'agriculteur, qu'il soit en faire valoir-direct ou indirect, est indispensable au développement agricole.
- La terre est une ressource fixe en quantité et dans l'espace : on ne peut créer de nouveaux hectares pour y développer des activités primaires, son stock est fini et tend même à se raréfier sous l'effet de l'urbanisation. Ces fixités sont à l'origine de rentes de rareté et de localisation ainsi que de phénomènes de concentration qui peuvent être préjudiciables au développement économique et à la justice sociale.
- La terre ne peut être considérée comme un bien, comme une marchandise, car elle n'a pas été produite pour être vendue. Les seuls mécanismes de l'offre et de la demande sont ainsi insuffisants pour en assurer une allocation et une gestion durable.
- Les terres agricoles sont le support de nombreux droits et d'ayants droit et l'objet de restrictions relevant de l'intérêt général. Il convient de préférer le concept de « faisceau de droits » à celui de « propriétaire-souverain sur son bien », surtout en France où les droits du fermier sont particulièrement bien établis.
- Les terres agricoles ne peuvent pas être réduites à un simple facteur de production, c'est une composante importante de la souveraineté nationale. Elles sont enchâssées dans les rapports sociaux et politiques qui fondent la société. Elles sont une ressource commune quelle que soit l'échelle considérée, du local au global.

B) Les arguments contre la dérégulation des marchés fonciers

Après avoir rassemblé les arguments d'ordre économique qui explicitent les principales spécificités des terres agricoles justifiant la régulation des marchés fonciers, nous analysons dans la seconde partie de cette étude les critiques les plus souvent adressées à l'encontre des mesures éloignant le régime foncier, c'est à dire l'ensemble des règles d'usages et d'appropriation, du modèle de la propriété privée absolue, exclusive et unitaire. Pour ce faire, nous continuons à invoquer différentes figures de l'économie et des autres sciences sociales tout en contextualisant notre analyse principalement à l'aune de la politique foncière agricole telle qu'elle existe actuellement en France. Pour autant, nous ne développerons pas ici une démarche d'évaluation des politiques publiques qui se serait attachée à étudier l'efficacité et la cohérence du cadre de régulation à partir de l'examen de sa mise en œuvre effective et de ses effets. Nous adopterons une approche moins ambitieuse se limitant à envisager les instruments de régulation sur la base des objectifs que lui a assignés le législateur.

Nous traiterons ainsi des différents outils qui entrent en jeu dans la régulation des quatre marchés du foncier agricole, à savoir le marché de la propriété, le marché de la location, le marché des parts sociales et enfin le marché de la sous-traitance des travaux agricoles. Selon nous, les arguments en faveur de la dérégulation des marchés fonciers s'inscrivent dans quatre problématiques que nous traitons tour à tour : 1) le développement économique et la liberté d'entreprise, 2) la compétitivité globale du secteur agricole, 3) la rentabilité du foncier comme placement pour les propriétaires et l'attrait pour des capitaux extérieurs à l'agriculture, 4) la transmission des exploitations et le renouvellement des générations.

1) Le développement économique et la liberté d'entreprise

Les différentes formes de régulation qui portent sur le foncier agricole conduisent à un décalage important entre la réalité des régimes fonciers considérés dans leur diversité et le totem de la propriété privée individuelle. Cette dernière est vue par certains comme un idéal économique qui, s'il n'est pas respecté, conduit à brider la liberté d'entreprendre et altère le développement économique. On retrouve cette critique à la fois à l'égard de pays en développement qui auraient fait l'erreur de laisser une large place à la gestion coutumière des terres mais aussi à des pays développés comme la France.

Mettre en place des droits de propriété individuels en substitution des pratiques coutumières figure généralement parmi les recommandations que dispensent les institutions internationales à l'égard des pays en

développement. L'objectif visé est double : il s'agit de sécuriser les producteurs et de faciliter leur accès au crédit en ayant comme gage leur titre de propriété. Le passage à un régime de propriété individuel est présenté comme allant de soi, car étant la résultante naturelle de l'accroissement de la population : face aux tensions sur les ressources, l'individualisation des droits serait la réponse évidente que les Etats apporteraient²⁴.

Cette approche est vigoureusement contestée par des spécialistes du développement comme l'anthropologue Philippe Lavigne-Delville qui a constaté que plusieurs projets en ce sens avaient dû faire machine arrière²⁵. Surtout, il critique la méconnaissance des régimes fonciers actuels qui disposent d'une capacité d'adaptation et intègrent déjà certaines formes d'individualisation d'usages dans l'optique de sécuriser le travail des paysans. Selon lui, imposer « par le haut » des titres de propriété individuel présente au contraire le risque de fragiliser des communautés qui avaient jusqu'alors réussi à trouver les arrangements institutionnels nécessaires. On peut également ajouter que pour véritablement faciliter l'accès au crédit aux agriculteurs et éviter les ventes de détresse qui conduisent à la concentration des moyens de production, rien ne vaut une politique publique de crédit agricole comme l'ont montré les expériences européennes.

L'absence de propriété absolue n'a pas empêchée le développement économique en Europe

Un second axe de contestation des vertus supposées de la propriété absolue est à rechercher du côté de l'histoire des sociétés rurales européennes. En effet, de nombreux argumentaires quant à l'intérêt d'adopter un régime foncier basé sur des droits de propriété individualisés et absolus se basent sur l'analyse de l'économiste Douglass North qui a popularisé l'idée que le développement économique des campagnes européennes s'explique par l'adoption de ce type de régime et l'émergence d'un marché foncier comme conséquence de la suppression des usages collectifs (mouvement des enclosures) aux Pays-Bas puis en Angleterre à partir du 17^{ème} siècle²⁶. A contre-pied, Gérard Béaur et Jean-Michel Chevet montrent que les différences de développement agricole de ces deux pays avec le reste de l'Europe de l'Ouest sont loin d'être aussi importantes²⁷. Surtout, le régime des tenures héréditaires n'a pas empêché l'apparition d'un marché foncier actif notamment en France. Et enfin, ils rappellent que l'Angleterre a été, dans les années 1920, le dernier pays européen à abandonner les « copyholds

²⁴ Voir en particulier (Platteau, 1996) pour une déclinaison de cette approche.

²⁵ Voir Philippe Lavigne Delville, *Privatiser ou sécuriser*, 1998.

²⁶ Voir Douglass C. North et Robert P. Thomas, *The rise of the Western World : a new economic history*, 1973.

²⁷ Voir Gérard Béaur et Jean-Michel Chevet, *L'émergence de la propriété « parfaite » et l'ouverture du marché foncier, moteurs de la croissance agricole ?*, 2017.

», une forme de tenure féodale. Pour ces deux auteurs, North a construit une « légende », non corroborée par les faits, et c'est vers d'autres facteurs qu'il convient de chercher les raisons du décollage économique précoce de ces deux pays.

Concilier propriété et stabilité

Ainsi pour paraphraser Béaur et Chevet (2017), on peut avancer qu'« une situation de “marchandisation imparfaite de la terre” n'est pas nécessairement qu'une étape transitoire ». Et on peut même aller plus loin en affirmant que le régime des tenures héréditaires a été un facteur de développement économique important de l'Europe médiévale, surtout dans sa partie occidentale, en donnant un cadre incitatif aux paysans pour investir dans la fertilité de leur sol et en contrôlant la rente foncière, ce qui a conduit à une accumulation primitive de capital dans les campagnes (cf. supra partie 1.2). Et il n'y a qu'un pas à faire entre le régime des tenures héréditaires et sa forme contemporaine, le statut du fermage, mis en place en France sous sa forme complète en 1946²⁸. Avec ce statut, le fermier dispose de contrats de 9 ans minimum, tacitement reconductibles, d'indemnités en cas d'éviction à hauteur des améliorations apportées, d'un encadrement des loyers par la force publique et d'un droit de préemption en cas de vente par le propriétaire. Le fermier détient ainsi un droit de cultiver en grande partie autonome du droit du propriétaire qui conserve trois prérogatives principales : percevoir le loyer, reprendre l'exploitation de ses terres par lui-même en fin de bail et choisir le nouveau fermier si le sortant n'a pas de descendant à qui céder son droit de cultiver. Le bail rural de 1946 est en effet incessible en dehors du cadre familial.

Avec le statut du fermage, le régime foncier en exercice en France s'éloigne par conséquent de l'épure de la propriété privée individuelle et absolue. Il répond clairement à l'objectif de donner au fermier un horizon de long terme pour l'inciter à investir dans la fertilité des terres qu'il travaille. De surcroît, le statut du fermage offre au fermier une stabilité suffisante sans avoir à acquérir les terres. Ainsi, les capacités d'investissement de l'agriculteur ont pu être davantage mobilisées pour moderniser ses équipements et améliorer sa productivité. Depuis sa mise en place au milieu du 20^{ème} siècle, le statut du fermage a été un facteur favorable à la modernisation du secteur agricole en protégeant le fermier, celui qui entreprend, pour qu'il prenne davantage de risques. A contrario, on ne peut décemment pas parler d'enfreinte à la liberté d'entreprendre quand il s'agit de limiter les prérogatives d'un propriétaire foncier en termes de maximisation du rendement de son bien.

²⁸ Voir Frédéric Courleux et Dimitri Liorit, De la tenure héréditaire à la protection du fermier, 2016.

2) La compétitivité globale du secteur agricole

Une critique également émise contre les politiques foncières agricoles en France tient à ce qu'elles affecteraient la compétitivité de la ferme France en limitant la taille des exploitations. L'activité des SAFER (Société d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural) qui disposent d'un droit de préemption sur les transactions de droits de propriété et rétrocèdent les terres pour l'installation de jeunes agriculteurs ou la consolidation d'exploitations jugées prioritaires est ainsi montrée du doigt par certains. C'est le cas également des limites imposées à la concentration du droit de cultiver opérées par les services de l'État dans le cadre du « contrôle des structures ». Nous ne nions pas les difficultés économiques que rencontre une part importante des filières depuis 2013 et la fin du « super-cycle des matières premières », mais expliquer la crise actuelle par la petitesse des fermes françaises semble tout à fait excessif. Les causes sont surtout à chercher du côté la politique agricole commune (PAC).

Ne pas faire porter le chapeau des errements de la PAC

La PAC est entrée depuis la réforme de 1992 dans une trajectoire de dérégulation par la mise en œuvre du principe du découplage des soutiens à l'agriculture²⁹. Il s'agissait de réduire les « distorsions » causées par les politiques publiques qui affectent le bon fonctionnement des marchés, en Europe et dans le monde, via la discipline de l'OMC. L'objectif affiché était de sortir de la surproduction pour faire remonter les prix internationaux jusqu'à leur niveau d'équilibre. Ce faisant, on aurait alors pu supprimer toutes les interventions publiques sur les marchés agricoles, car les producteurs auraient reçu des prix convenables auxquels vendre leur production.

Cette martingale n'en était pas une, et la crise alimentaire de 2007/08 est venue rappeler la réalité de l'instabilité des marchés agricoles. L'UE se trouve aujourd'hui à contre-courant des autres Nations qui renforcent leurs politiques agricoles pour protéger leurs producteurs et leurs

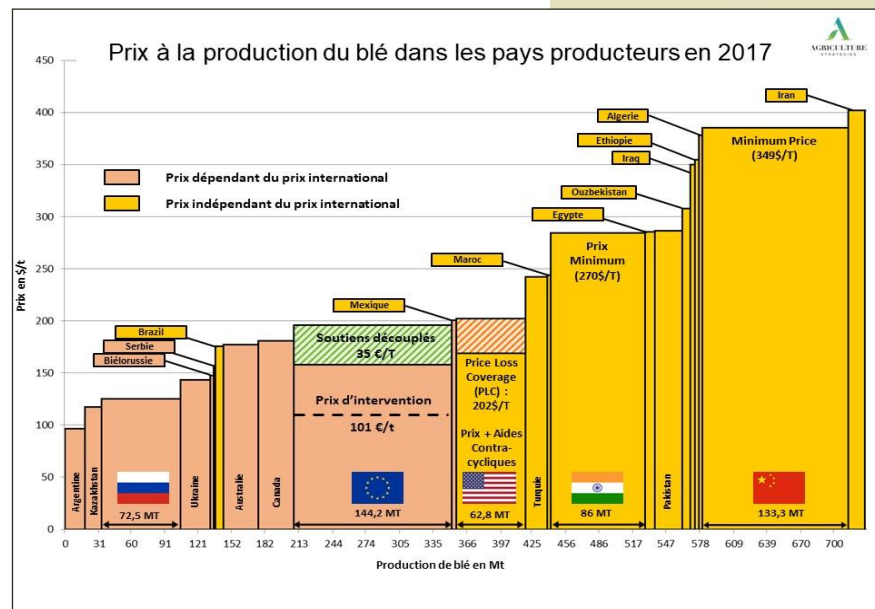


Figure 1 : Prix à la production du blé dans les pays producteurs en 2017

Sources : FAO et IGC - extrait de Courleux et Gaudoin (2019).

²⁹ Pour une analyse détaillée de la trajectoire de la PAC depuis le début des années 1990, voir Frédéric Courleux, Politique Agricole Commune, vers un acte III ?, 2019.

consommateurs contre des prix internationaux alternant courts épisodes de tensions pour cause d'insécurité alimentaire et larges phases de déprimés où ce sont les coûts de production des fronts pionniers les plus agressifs à l'export qui impriment leur marque.

La crise de bas revenus agricoles s'explique ainsi par l'incapacité de l'UE à opérer l'aggiornamento de sa principale politique intégrée en donnant à ses producteurs une autre perspective que des prix de dumping internationaux sans filet de sécurité valable. Plus concrètement, si les grandes exploitations agricoles des Etats-Unis font figure de référence pour les critiques de la petitesse des fermes françaises, sait-on que dans la patrie de l'Oncle Sam, on garantit des niveaux de prix à 202\$/tonne pour le blé et à 350€/1000 litres pour le lait avec des aides contracycliques, c'est-à-dire qui s'ajustent avec les prix, soit des niveaux bien supérieurs aux prix européens ? De plus comme le montre la figure 1, les autres grandes puissances agricoles comme la Chine et l'Inde se protègent également des prix de dumping internationaux, ce qui conduit l'UE à jouer la concurrence frontale avec les pays de la Mer Noire pour la production de blé.

Un facteur favorable à la compétitivité de l'agriculture française

De surcroît, force est de constater que la politique foncière française n'a pas figé la taille des fermes. On peut dire qu'elle a accompagné une évolution structurelle qui a amené les exploitations à une taille suffisante pour mobiliser les techniques appropriées à un usage efficace des facteurs de production. L'agriculture est le secteur qui a connu l'augmentation de la productivité du travail parmi les plus conséquentes en France depuis le milieu du siècle dernier. De plus, les possibilités de coopération entre agriculteurs sont nombreuses et visent à dépasser les indivisibilités de certains facteurs de production - on ne peut pas acheter un quart d'une moissonneuse-batteuse - et ainsi en optimiser l'usage.

Néanmoins, on a assisté dans les deux dernières décennies à des évolutions structurelles qui ont pris de cours le cadre de régulation voire qui ont été la conséquence d'une effectivité partielle de l'application de la régulation foncière dans certains territoires. On pense notamment à la transmission des exploitations – et donc du foncier associé – ayant comme statut juridique celui d'une société dont on peut vendre et acheter les parts. Jusqu'à récemment, ces transferts de parts sociales n'étaient signalés à aucune des autorités en charge de la régulation, et le cadre législatif actuel permet encore de contourner les freins à la concentration des exploitations en procédant au transfert partiel des parts.

Les phénomènes de concentration des terres qui en résulte interroge quant à l'évolution des systèmes productifs. En effet, on assiste sur certains territoires à une spécialisation productive par la recherche d'une simplification des assolements et un recul de l'élevage : la concentration des terres se traduisant à la fois par une baisse de valeur produite à

l'hectare et par une disparition de pratiques liées à l'élevage et favorable à l'environnement (économie circulaire de l'azote et du carbone, entretien des pâtures, etc.). Cette évolution n'est pas sans confirmer ce que les économistes du développement mettent en avant quand ils parlent de la « relation inverse entre la taille des fermes et la productivité » : les fermes à petite surface ont une productivité rapportée à la surface bien plus grande.

Une protection contre la capture des aides de la PAC

Sur le seul registre de la compétitivité, c'est-à-dire la capacité à développer ou à maintenir des parts de marché, il apparaît au contraire que la politique foncière agricole française est un facteur positif via le contrôle des loyers qu'elle opère. En effet, le montant des fermages s'inscrit actuellement dans des fourchettes étroites actualisées en fonction de l'inflation et de l'évolution des revenus agricoles lissés sur 5 ans.

Le contrôle des loyers de la terre a été mis en place avec la création du statut du fermage en 1946. Le niveau des fermages avait été établi à l'équivalent de la valeur de 4 quintaux de blé pendant la deuxième guerre mondiale à la demande de propriétaires dont les fermiers éprouvaient des difficultés à s'en acquitter³⁰. Par la suite, ce niveau a été maintenu jusqu'en 1975 où une augmentation à 6 quintaux a été décidée. A partir du milieu des années 1980, la valeur réelle du prix du blé n'a plus été prise comme référence et un système d'indices évoluant en fonction de la rentabilité des différentes activités agricoles a été mis en place en 1995. A compter de 2010, les indices départementaux par types de production

ont été remplacées par un indice national qui intègre l'évolution des revenus agricoles ainsi que l'inflation. La figure 2 représente l'évolution des rendements du blé et du montant des fermages exprimé en quintaux de blé. Le contrôle des fermages a permis aux agriculteurs de conserver la majeure partie du fruit des gains de productivité qu'ils ont réalisés sur la période.

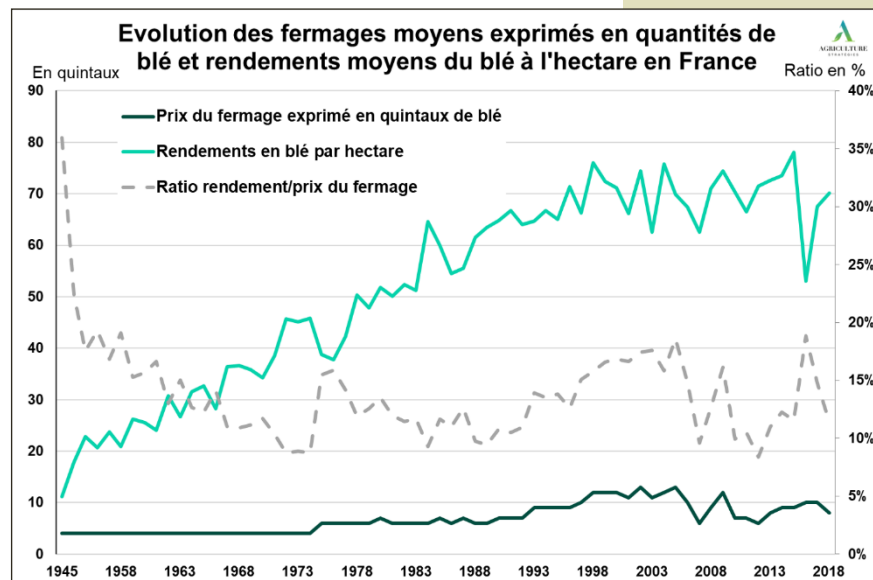


Figure 2 : Fermages et rendements moyens du blé en quintaux de blé

Sources : JORF, Agreste - mise en forme de l'auteur

³⁰ Voir Isabel Boussard, Vichy et la corporation paysanne, 1980.

L'action sur le montant des fermages a inévitablement un effet sur le prix de la terre à la vente. Ainsi, bien que connaissant une hausse sensible depuis son point bas des années 1990 - sous l'effet d'une baisse des taux d'intérêt et de la recherche de valeur refuge par les porteurs de capitaux -, le prix de la terre en France reste moins élevé que dans d'autres pays européens comme l'Allemagne ou la Belgique où le régime foncier a subi un recul des prérogatives d'ordre public. En maintenant des prix de la terre, à la location comme à la vente, à distance des effets spéculatifs (cf. infra 2.3), la politique foncière agricole constitue un facteur positif en termes de rentabilité pour les fermes françaises.

Un second effet favorable de la politique foncière agricole sur la compétitivité de l'agriculture française tient également à la limitation du phénomène de capitalisation des subventions de la PAC dans le foncier. En suivant le raisonnement des économistes néoclassiques comme Walras (Cf. supra partie 1.3), la rareté relative du foncier et la concurrence pour y accéder, conduisent, en l'absence d'autres dispositions, à orienter une part significative de la valeur ajoutée produite dans le prix des terres. Dans ce schéma, la part du lion des revenus futurs se capitalise dans le prix du foncier moyennant le niveau de préférence pour le présent des agents économiques, selon un calcul actuariel classique. Parmi ces revenus futurs, figure également les aides de la PAC dont les acteurs anticipent le versement ce qui peut conduire à une augmentation des prix de la terre, surtout quand il s'agit d'aides qui sont versées indépendamment d'autres critères que la surface des exploitations

Avec un niveau de loyer contrôlé, on a pu démontrer que les aides de la PAC ne se capitalisent pas tant dans le prix de la terre mais dans la valeur de la reprise des exploitations (Courleux et al., 2007). Mais vu la fréquence des transmissions d'exploitation (25 à 40 ans) et les conditions avantageuses que peut consentir un fermier sortant vis-à-vis du nouveau fermier surtout s'il est de sa famille, on peut avancer que l'effet de capitalisation est moindre que s'il se traduisait par un flux annuel via le loyer dans le prix du foncier en cas de marché dérégulé.

Le différentiel de prix de la terre observé avec d'autres pays européens comme l'Allemagne s'explique donc en partie par leur moindre efficacité à limiter le phénomène de capitalisation des subventions de la PAC. De fait, l'efficacité de transfert, i.e. la part des aides publiques qui revient effectivement à l'agriculteur, est plus élevée grâce au contrôle des loyers. Ce constat ne doit néanmoins pas nous exonérer d'une réflexion plus aboutie sur les leviers à mettre en place au moment de la transmission des exploitations afin d'éviter que le nouvel agriculteur ait d'une certaine manière à verser au sortant, l'équivalent de plusieurs années d'aides de la PAC de manière anticipée (cf. infra 2.4).

Au final, à moins d'être aveuglé par la rhétorique bien connue selon laquelle les désordres engendrés par un processus de dérégulation ne sont que passagers et disparaissent dès lors que le dit processus a été mené à son terme, c'est bien du côté de l'évolution de la PAC qu'il faut

voir les difficultés rencontrées par de nombreuses filières agricoles et non d'une prétendue petitesse des fermes françaises.

Les deux facettes d'un même compromis politique

Avec des prix du foncier à la location comme à la vente traduisant l'évolution générale de la rentabilité des activités agricoles mais protégés en bonne part de phénomènes spéculatifs et irrationnels, l'agriculture française dispose avec la politique foncière d'un facteur favorable à sa compétitivité. De plus, le contrôle des fermages réduit la capitalisation des aides directes dans le prix de la terre, sujet d'autant plus important en France où près des deux tiers des surfaces sont en location.

Le contrôle des structures et le contrôle des fermages concourent au même objectif, celui d'assurer un usage optimisé des terres agricoles. On peut même aller plus loin en avançant qu'ils sont les deux faces du compromis politique à la base de la régulation foncière : d'un côté, on limite les prérogatives des propriétaires fonciers notamment en termes de rémunération, mais de l'autre les régulateurs assurent une allocation du foncier plus efficace que le marché, qui lui ne reconnaît que la capacité financière et non l'utilité économique et sociale d'un projet agricole sur un territoire donné³¹. Et l'un ne pourrait que très difficilement aller sans l'autre : comment pourraient être justifiées les limites aux prérogatives des propriétaires si, en l'absence de mesures sur les structures, s'opérerait une concentration des droits de cultiver sous le seul motif de laisser faire le marché ?

3) La rentabilité du foncier comme placement et l'attrait pour des capitaux extérieurs à l'agriculture

Parmi les critiques adressées à la politique foncière française, la faible rentabilité de la terre agricole comme placement pour les propriétaires figure en bonne place. Cette faible rentabilité justifierait d'une part la vente et l'artificialisation des terres à proximité des villes et villages³² ; d'autre part, et surtout, elle expliquerait la faible attractivité pour des porteurs de capitaux extérieurs à l'agriculture.

Concernant le premier argument, il est parfois mis en avant que le différentiel de prix entre usage agricole et usage non agricole expliquerait l'inclination des propriétaires à vendre leurs terres pour des usages non agricoles. Aussi, augmenter le prix de location voire supprimer le contrôle des loyers est présenté comme le moyen de réduire la « consommation

³¹ Pour une explicitation de ce compromis, voir Frédéric Courleux et Céline Fabre, La politique foncière agricole : atout ou contrainte pour la compétitivité de l'agriculture française ?, 2013.

³² Voir le rapport de France Stratégie de juillet 2019, Objectif « Zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ?



**Joan Robinson
(1903-1983)**

Economiste britannique, elle a démontré que le capital ne pouvait s'exprimer en quantité indépendamment d'un taux de profit prédéfini. Dit autrement, la valeur d'un actif dépend uniquement de sa rentabilité espérée et n'a pas de valeur en lui-même.

de terres agricoles ». Outre qu'elle semble méconnaître les dispositifs visant à zoner les terres périurbaines selon leur potentiel afin de clarifier les anticipations sur leur devenir, cette approche semble difficilement tenable : le différentiel de prix entre une terre agricole et un terrain à bâtir est compris entre 100 et 300, il est illusoire de penser le combler. Les véritables leviers sont donc du côté de la taxation des plus-values consécutives d'un changement d'usage, en complément des politiques de zonage³³.

Le second argument, celui de la faible attractivité pour des capitaux extérieurs, mérite un développement plus conséquent. En premier lieu, il convient de discuter du niveau de rentabilité du foncier du point de vue du propriétaire. Puis, nous discuterons de la question du « portage du foncier par des capitaux extérieurs », une problématique qui semble être en bonne part spécifique à notre pays.

Une critique récurrente provenant de propriétaires de foncier agricole tient à la faible rentabilité du foncier, les plus véhéments réclamant la suppression du contrôle des loyers. Rappelons tout d'abord que le prix de location se situe entre 120 et 200€ par hectare, que les subventions de la PAC s'établissent entre 250 (en plaine) et 400€ (en montagne et piémont) par hectare et qu'en retirant les subventions, le revenu courant avant impôt est négatif pour 50% des fermes françaises (source Agreste - Commission des comptes de l'agriculture de la Nation, année 2017). Ces ordres de grandeur montrent en première analyse que l'augmentation des loyers ne serait pas sans incidence sur les revenus agricoles.

Surtout, face au discours qui blâme la politique foncière de « fausser le vrai prix de la terre », il convient de rappeler quelques fondements de l'analyse financière. En premier lieu, un actif financier n'a pas de valeur intrinsèque, en lui-même. La valeur d'un actif dépend principalement du dividende espéré. On choisit d'appuyer cette analyse sur les travaux de l'économiste britannique Joan Robinson (1903-1983) qui, au cours de la « controverse des deux Cambridge » a démontré que le capital ne pouvait s'exprimer en quantité indépendamment d'un taux de profit prédéfini. Cela signifie que le capital ne peut se comptabiliser qu'en valeur et que le « vrai prix de la terre » ne renvoie à rien en économie.

La terre offre une faible rentabilité comme les autres placements peu risqués

En deuxième lieu, l'analyse financière établit que le niveau de rentabilité d'un actif dépend de son niveau de risque, c'est-à-dire de la probabilité de perdre son placement. Si le risque est important, le rendement doit

³³ On relèvera d'ailleurs que la présence de friches à proximité des villes et villages est également parfois imputée à une stratégie de rétention de la part de propriétaires qui trouvent la mise à bail trop risqué alors même que le passage en terrain à bâtir est un motif de résiliation automatique du bail. Ce phénomène semble au contraire résulter de stratégies visant à accélérer le classement en terrain à bâtir et doit trouver réponse dans la clarification du zonage.

être supérieur. Or, une parcelle de terre agricole compte parmi les supports les moins risqués. Contrairement à une action d'une entreprise qui peut faire faillite et disparaître, ou d'un immeuble dont le toit peut s'effondrer : la parcelle ne va ni se volatiliser ni entraîner des frais soudains pour son propriétaire. Par conséquent, si le niveau de risque de la terre comme placement est faible, sa rentabilité est faible.

Pour être tout à fait complet, au-delà du dividende espéré qui intègre le niveau de risque et forme la « valeur fondamentale », une seconde composante complémentaire tient à la psychologie des agents économiques qui pousse la valeur de l'actif à s'éloigner, un certain temps, de sa valeur fondamentale³⁴. Cette déviation correspond à la valeur spéculative, elle peut traduire des anticipations qui ne se réaliseront pas et tous autres comportements irrationnels. Pour revenir à nos terres agricoles françaises, le lissage sur 5 ans de l'indice des loyers permet certainement de limiter la conversion en valeur spéculative de la volatilité des marchés agricoles.

Mais, on retiendra surtout de cette loi économique liant rentabilité et risque, qu'augmenter le montant des fermages n'augmentera en rien la rentabilité du foncier à un instant donné. En effet, une augmentation du fermage a tout lieu de se répercuter directement dans le prix du foncier conduisant à maintenir le niveau de rentabilité à son niveau préexistant. Aussi la hausse de fermage sera intéressante uniquement pour les propriétaires existants et non pour de nouveaux propriétaires qui, eux, connaîtront toujours le niveau de rentabilité normal car dépendant du niveau de risque.

Les besoins de portage du foncier, un faux problème ?

Nous en arrivons donc au « portage du foncier par des capitaux extérieurs à l'agriculture ». Cette problématique est présentée comme un enjeu important notamment pour des fermiers dont les propriétaires souhaitent vendre leur terre. Le fermier dispose d'un droit de préemption, il est l'acheteur prioritaire en cas de vente. Mais, compte tenu de l'ampleur des capitaux à mobiliser, acheter le foncier n'est pas forcément un objectif pour lui car il estime, à juste titre, disposer déjà d'une stabilité importante en tant que fermier et préfère mobiliser ses capacités de financement dans des investissements productifs, c'est-à-dire qui font augmenter la productivité de son exploitation.

Pour autant, il ne souhaitera pas prendre le risque qu'un autre agriculteur se porte acquéreur des terres avec la possibilité que ce dernier mette fin au bail en reprenant directement l'exploitation des terres en fin de bail. On explique ainsi cette demande de « portage du foncier » émanant de fermiers qui souhaitent ne pas se surendetter par l'achat du foncier tout en ayant la possibilité de choisir un propriétaire dont ils auront une

³⁴ Pour l'explicitation entre valeur fondamentale et valeur spéculative, on renvoie à André Orléan, *Le pouvoir de la finance*, 1999

assurance suffisante qu'il ne pourra mettre fin au bail (le droit de reprise par le propriétaire à la fin du bail est strictement limité).

Ainsi, certains présentent les régulations du foncier comme un frein à l'arrivée de nouveaux investisseurs dans les terres agricoles, ce qui poserait problème aux fermiers dont on vient d'expliciter la préférence. Pour eux, il s'agirait notamment d'améliorer la rentabilité du foncier afin de recruter des capitaux extérieurs à l'agriculture. Trois objections permettent de contester cet argument. Premièrement, dans un contexte de taux d'intérêt bas et de liquidités financières abondantes, les terres agricoles sont très recherchées par les investisseurs car elles présentent le profil de valeur refuge. Deuxièmement, il existe des offres de portage « désintéressé » par la rentabilité du foncier mais qui cherche à assurer la stabilité des fermes et à les aider dans la transition environnementale, c'est le cas de fondations comme Terre de liens.

En définitive, mettre à mal le statut du fermage consisterait non pas à faire émerger une solution mais bel et bien à supprimer le problème : avec un statut du fermage moins protecteur, la demande de portage disparaîtrait puisque le fermier chercherait à acheter le foncier pour être certain de le contrôler. Que l'on se fasse bien comprendre, il ne s'agit pas de nier le problème que rencontrent les agriculteurs à devoir mobiliser un capital important pour contrôler définitivement leur droit de cultiver, il s'agit juste de souligner que détricoter le statut du fermage en libéralisant le contrôle des fermages est une fausse solution au besoin de portage.

4) La transmission des exploitations et le renouvellement des générations d'agriculteurs

La quatrième série de tentatives de remises en question des politiques foncières concerne la transmission des exploitations et le renouvellement des générations d'agriculteurs. On retrouve ici deux arguments principaux, le premier découle de la foi de certains économistes dans les vertus allocatives des marchés, le second s'appuie sur l'observation de stratégies de « rétention des terres » par certains propriétaires-exploitants.

Dans la première partie de cette étude, nous avons rassemblé les analyses de différents économistes de renom afin de mettre en évidence les principales spécificités des terres agricoles qui les éloignent de simples biens ou facteurs de production. Bien que parmi les auteurs cités on retrouve des figures de l'école de pensée néo-classique comme Marshall et Walras, il est remarquable que les économistes contemporains se réclamant de ce courant ne considèrent aucune de ces spécificités : pour eux, la terre est ainsi un facteur de production comme un autre.

A trop simplifier, on tombe dans le simplisme

Compte tenu de leur croyance dans l'autorégulation (l'offre et la demande s'ajustent par les prix) et dans les capacités allocatives (le jeu du marché alloue le bien à celui qui a en la plus grande utilité) des marchés laissés à eux-mêmes, ces économistes abordent les politiques foncières sous un angle tout à fait particulier, celui de la « mobilité » des terres. Ils considèrent en quelque sorte que la propriété de la terre doit être la plus mobile pour que le jeu de la concurrence conduise à allouer la terre à ceux qui sont les plus efficaces, c'est-à-dire qui sont les mieux à même de payer le plus cher. Dans cette vision des choses, les régulations foncières sont systématiquement vues comme des freins à la mobilité, en particulier les droits des fermiers. Mais de fait, cette approche ne distingue pas le marché de la vente de celui de la location puisque la dimension temporelle est absente.

A partir de ces hypothèses très fortes, rien d'étonnant à ce que les conclusions de ces économistes aillent toutes dans le sens de la suppression des politiques foncières. On relève parmi ce type d'études, l'une d'entre elle commanditée par la Commission européenne, qui prône la suppression de toutes les protections aux fermiers pour faciliter l'installation des jeunes agriculteurs³⁵ ! L'argument sous-jacent ayant le mérite d'être simple pour ne pas dire simpliste : puisque les jeunes sont plus efficaces, ils auront d'autant plus de chance d'avoir accès au foncier si les terres peuvent changer rapidement de mains.

Ces adorateurs du marché ne semblent donc pas avoir retenu l'enseignement de leur père spirituel, Léon Walras, qui arrivant à la conclusion que la rareté relative de la terre étant la plus forte, la terre absorberait toute la valeur ajoutée si bien qu'une économie de rentes paralyserait l'économie de marché. Alors que les économistes néoclassiques mettent en avant les bienfaits de la concurrence pour vider les rentes, il est curieux qu'aucun cas ne soit fait des rentes de situation ou de monopole liées à la fixité de la terre. De fait, pour eux, la rente foncière ne semble plus exister.

Enfin, ils ne semblent accorder aucun intérêt aux institutions et aux arrangements institutionnels qui ont été construits, patiemment, depuis quelques siècles, pour permettre le développement économique du vieux continent, a minima dans sa partie occidentale. Dans leur schéma désincarné, ils arriveraient aux mêmes conclusions si plutôt que de terres agricoles, ils parlaient de serveurs informatiques, de logements ou d'un quelconque type de machines-outils. Et ils seraient même capables de justifier pourquoi tel pays achèterait tel autre en vertu de l'efficacité allocative du marché.

La sous-traitance

³⁵ On fait ici référence au projet SURE Farm coordonné par Meuvissen M. de l'Université de Wageningen aux Pays-Bas, 2019. Citons également le rapport pour l'OCDE de Latruffe L. et Le Mouél C., Review of policies affecting farmland mobility in France, 2006.

Passons maintenant au dernier argument à l'encontre des politiques de régulation des marchés fonciers. On observe actuellement le développement d'un phénomène de sous-traitance qui, loin d'être généralisé, concerne certains propriétaires-exploitants dont l'essentiel du travail des champs est réalisé par des entreprises de prestation de service. On explique généralement cette évolution par la stratégie de ces propriétaires-exploitants qui ne souhaitent pas donner à bail leurs terres, arguant une forme de dépossession via le statut du fermage, situation qu'ils connaissent généralement bien car ils ont pu précédemment bénéficier de cette protection.

Ce phénomène de rétention des terres est utilisé par les anti-régulations foncières pour justifier là aussi un assouplissement si ce n'est une suppression du statut du fermage. On insiste sur le fait qu'on ne saurait englober toutes les formes de recours à la sous-traitance dans ce phénomène. L'externalisation de certaines tâches a de longue date été un recours nécessaire pour pallier certains pics de travail et constitue des formes de coopérations entre agriculteurs se spécialisant. De surcroît, une sous-traitance complète peut largement s'expliquer le temps qu'un successeur prenne le relais dans le cadre familial. Ou encore, on peut avancer qu'en période de crise agricole où la rentabilité de l'activité agricole est faible, il peut être avantageux pour des agriculteurs de privilégier un des ateliers, ou bien des activités extra-agricoles et de déléguer une partie du travail, généralement celui des champs.

Au final, le développement de la sous-traitance n'est pas la seule résultante de stratégies déployées par des propriétaires-exploitants pour contourner le statut du fermage. De tels cas de figure existent, mais rappelons tout de même que la possibilité de reclasser un contrat de prestation en un bail rural est une faculté donnée par la loi qui constitue une épée de Damoclès au-dessus de stratégies qui auront inévitablement du mal à perdurer.

Une question de solidarité intergénérationnelle

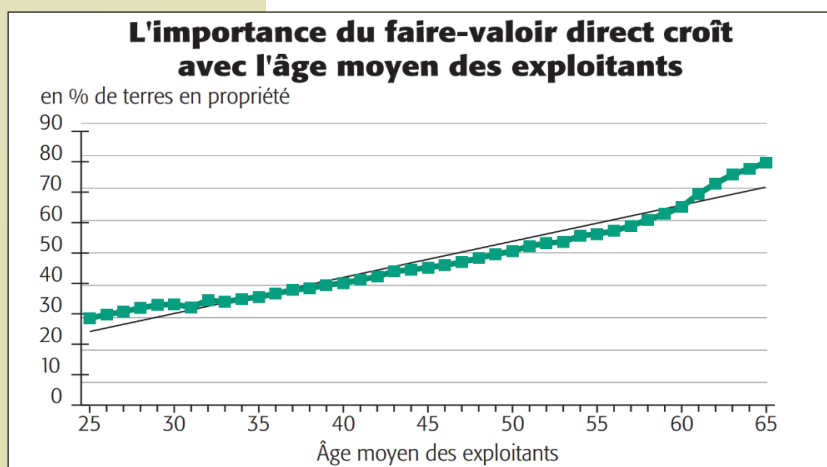


Figure 3 : Taux de faire valoir direct en fonction de l'âge moyen de exploitations agricoles en 2010
Sources : Recensement Agricole 2010 – Extrait de Wepierre et al. (2012)

En revanche, il semble nécessaire de faire la pédagogie des effets du statut du fermage depuis sa mise en place dans l'immédiat après deuxième guerre mondiale. Parmi les objectifs du statut du fermage figurait « faciliter l'accès à la propriété pour les fermiers » via l'exercice du droit de préemption. Comme le montre la figure 3 qui met en

évidence la corrélation positive entre le taux de faire valoir direct et l'âge moyen des exploitants : les agriculteurs commencent leur carrière avec une part importante de terre en location et, par achat à la faveur du droit de préemption ou par héritage, ils deviennent en cours de carrière propriétaire d'une part significative des terres qu'ils cultivent. La consolidation des fermes par l'intervention des SAFER contribue également à donner accès à la propriété aux exploitants en place.

Ainsi s'opère un mouvement qui rapproche le foncier du travail grâce à la régulation des marchés du foncier. La politique foncière agricole en facilitant l'accès à la propriété mais en ne la rendant pas impérative, organise une sorte de réforme agraire permanente. Mais elle est d'un tout autre type que les deux grandes catégories de réformes agraires généralement identifiées : d'une part, les réformes agraires redistributives avec ou sans compensation des anciens propriétaires et, de l'autre, les réformes agraires par le marché, concept défendu par les institutions internationales promotrices des prétendues vertus allocatrices des marchés. La politique foncière agricole française se classerait ainsi dans une troisième catégorie, celle des réformes agraires permanentes par la régulation des marchés fonciers³⁶.

De plus, le cadre de régulation des marchés fonciers est également un puissant vecteur du mode d'organisation de la production agricole de type familial en France. Qu'il s'agisse de faciliter l'accès au foncier via les attributions des SAFER, du contrôle des structures pour éviter la concentration excessive et déséquilibrée des exploitations ou encore des prérogatives du fermier, la politique foncière agricole concourt à faire des familles agricoles les détentrices, conjointement, de la force de travail, du capital et de la terre, cette dernière étant contrôlée quasiment tout aussi bien par le statut du fermage que par le faire valoir direct.

Trois générations nous éloignent maintenant des débuts du statut du fermage. Au cours de cette période la consolidation du secteur a été importante marquant la sortie de l'agriculture pour de nombreuses familles agricoles. Dans le même temps, la part de terre en location n'a cessé d'augmenter passant de 45% en 1945 à 63% en 2010. Cette évolution peut paraître paradoxale au vu de l'objectif affiché de faciliter aux fermiers l'accès à la propriété. Les agriculteurs sont bel et bien la première catégorie d'acheteurs de foncier, mais au fil des héritages et des départs de familles quittant l'agriculture, ils sont de plus en plus les fermiers de propriétaires non agriculteurs issus des descendants des anciens fermiers. On peut ainsi dire que les terres sortent des familles agricoles à mesure que les familles quittent l'agriculture (Courleux, 2011).

Se pose ainsi une question de solidarité intergénérationnelle entre ceux dont les parents ou les grands parents ont profité du statut du fermage pour devenir propriétaire et ceux qui voudraient conserver aujourd'hui

³⁶ Sur la réforme agraire permanente par la régulation des marchés, voir la conclusion de Frédéric Courleux et Dimitri Liorit, *De la tenure héréditaire à la protection du fermier*, 2016.

les avantages du statut. Fort heureusement, tous les propriétaires fonciers dont une part non négligeable le sont devenus par l'héritage n'ont pas la mémoire trop courte à vouloir la suppression d'un régime foncier qui leur a été jadis profitable, même si aujourd'hui il les écarte de la fiction du « propriétaire-souverain sur son bien ».

En conclusion

A l'aune des travaux des penseurs de l'économie parcourus dans ce rapport, réduire les terres agricoles à un facteur de production quelconque ne semble plus acceptable. Il en va de même quand, au nom des présumés vertus allocatrices du marché, on balaie d'un revers de main l'histoire et la compréhension fine des arrangements institutionnels complexes qui forment un régime foncier agricole aussi abouti que celui que l'on connaît en France.

Après trois décennies de dérégulation, le balancier semble faire chemin inverse. Le besoin de renouveler doctrines et pratiques en matière de régulation des marchés agricoles va croissant. Vouloir faire porter le chapeau des errements de la PAC à la politique foncière agricole, au motif qu'elle handicaperait la compétitivité de l'agriculture française n'est pas défendable.

Le statut du fermage, le contrôle des structures et l'action des SAFER forment un fondement solide pour la politique foncière agricole française. Des améliorations et renforcements législatifs seront tout de même nécessaires pour adapter la gouvernance du foncier aux évolutions juridiques, économiques, environnementales et démographiques que connaît l'agriculture française en ce début de 21^{ème} siècle.

Prendre pleinement en compte la généralisation des formes juridiques d'exploitation en société apparaît plus que nécessaire afin de rendre toute son efficacité à la régulation des marchés fonciers. De même, il sera peut-être judicieux de débarrasser le code rural de quelques scories comme le bail cessible de 2006, via lequel jamais aucun agriculteur ne pourra s'installer car ce contrat à durée déterminée (21 ans maximum) est trop précaire pour qu'une banque ne puisse même songer l'accompagner.

On devra également faire le constat qu'un bail, comme tout contrat-type, ne peut pas répondre *ex ante* à tous les cas de figures et qu'il peut être préférable de donner le pouvoir de déroger exceptionnellement, à titre expérimental, au cas par cas, à la règle, notamment celle de l'incessibilité du bail, dès lors que c'est justifié et démocratiquement instruit au sein des acteurs de la gouvernance du foncier, plutôt que de déstabiliser l'ensemble de l'édifice.

Enfin, puisqu'il s'agit à ce stade de continuer d'avancer quelques pistes pour nourrir la réflexion de prochaines évolutions législatives, il apparaît plus que jamais nécessaire de mieux articuler la politique foncière agricole (PFA) et la politique agricole commune (PAC). Cela apparaît d'autant plus

central que parmi les objectifs de ces deux politiques figurent le renouvellement des générations qui apparaît comme un défi majeur avec le départ à la retraite de la génération qui avait bénéficié dans les années 1980 des derniers programmes d'installation réellement ambitieux (les « plans de développement »). Rappelons-le, la transition agro-environnementale ne pourra se faire sans bras et cerveaux supplémentaires.

En guise d'ouverture, et à l'heure où les économistes non spécialistes des questions agricoles s'interrogent sur le statut d'auto-entrepreneur, les moyens de contrer les dérives de l'ubérisation de l'économie ou encore, la propriété temporaire des moyens de production, on serait tenté de les inviter à se pencher sur le régime foncier agricole français. La régulation des marchés fonciers agricoles est à la base d'une sorte de réforme agraire permanente où la terre revient à celui qui la travaille, le temps qu'il la travaille. Loin des réformes agraires révolutionnaires « one shot », elle contribue à la pérennisation d'un mode d'organisation de la production de type familial qui reste la forme d'organisation de la production la plus efficace, nonobstant l'alliance objective entre Marxistes et Ultra-libéraux qui cherche à nous expliquer depuis 150 ans que l'agriculture familiale est condamnée et va bientôt disparaître.

La politique foncière agricole, par ses objectifs, s'inscrit ainsi comme une application du distributisme (ou distributivisme), théorie économique d'inspiration chrétienne qui prône le dépassement du capitalisme et du socialisme d'Etat, deux régimes économiques marqués par l'éclatement des moyens de production. Le distributisme plaide au contraire pour que chaque travailleur soit propriétaire des facteurs de production qu'il emploie. Gilbert Keith Chesterton, auteur de la formule « trop de capitalisme ne signifie pas trop de capitalistes, mais pas assez » et de l'ouvrage *Le monde comme il ne va pas (1910)*, et plus récemment Ernst Friedrich Schumacher, auteur de *Small is beautiful : une société à la mesure de l'homme (1973)* comptent parmi les principaux penseurs de ce courant de pensée à (re-)découvrir.

Bibliographie

- Agreste, (2019), Rapports présentés à la Commission des comptes de l'agriculture de la Nation, Les dossiers n°45, SSP-INSEE, 23p.
- Bajeux O., (1945), *Vers la Propriété Culturelle : le problème du fermage et son évolution*, Thèse de Doctorat de Droit, Université de Lille, 458 p.
- Béaur G., Chevet J.-M., (2017), L'émergence de la propriété « parfaite » et l'ouverture du marché foncier, moteurs de la croissance agricole ?, *Histoire et Sociétés Rurales*, n°48/2-49:92.
- Bloch M. (1931), *Les caractères originaux de l'histoire rurale française*, Paris, Armand Colin, Réédition 1999, 412 p.
- Boussard I., (1980), *Vichy et la Corporation Paysanne*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 414 p.
- Boussard J.M., (1987), *Economie de l'agriculture*, Paris, Economica, 293p.
- Boussard J.M., Gérard F., Piketty M.-G., (2005), *Libéraliser l'agriculture mondiale ? Théories, modèles et réalités*, Paris, Eyrolles.
- Boussard J.M., (2017), *Les prix agricoles, nouveau dialogue sur le commerce des bleds*, Paris, L'Harmattan.
- Chazal J.P., (2014), La propriété : dogme ou instrument politique ?, *Revue trimestrielle de droit civil*, 40 pages.
- Chesterton G.,K., (1910), *Le monde comme il ne va pas*, traduction française 1994, Lausanne, L'Âge d'Homme.
- Comby J., (2010), *Les superpositions de droits sur le sol en Europe*, Fiches pédagogiques, Paris, Comité technique foncier et développement, 4p.
- Comité technique « Foncier & développement », (2017), *Opportunités et défis d'une approche par les communs de la terre et des ressources qu'elle porte*, Paris, MEAE, AFD, 86p.
- Commons J.R., (1924), *Legal foundations of capitalism*, republié en 2007, Clark – New Jersey, The lawbook exchange, 394p.
- Coriat B., (2013), Des communs « fonciers » aux communs informationnels, *Traits communs et différences*, ANR Propice, Université Paris Nord 13, 26p.
- Courleux F., Guyomard H., Levert F., (2007), *Etude prospective sur le fonctionnement des marchés des droits au paiement et de la réserve nationale mis en place dans le cadre de la réforme de la PAC de juin 2003*, Rapport pour le ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 81p.
- Courleux F., (2011), Augmentation de la part des terres en location : échec ou réussite de la politique foncière, *Economie et Statistique n°444-445*, 39:53.

Courleux F., Fabre C., (2013), La politique foncière agricole : atout ou contrainte pour la compétitivité de l'agriculture française ?, *POUR n°220*, 175:184.

Courleux F., Liorit D., (2016), De la tenure héréditaire à la protection du fermier, *Cahiers du Pôle Foncier n°16*, 32p.

Courleux F., (2019), Politique agricole commune, vers un acte III ?, *L'Economie politique n°82*, 58 :72.

Courleux F., Gaudoin C., (2019), *Céréales françaises : de la « vocation exportatrice » à la « décommoditisation »?*, Paris, Agriculture Stratégies, 13p.

Duby G., Wallon A., (1976), *Histoire de la France rurale*, Tomes 1, 2, 3 et 4, Paris, Seuil.

George H., (1880), *Progrès et Pauvreté*, Ligue pour la réforme foncière, Paris, Alcas, Bruxelles, Larcier, édition française 1925.

Guigou J.L., (1982), *La rente foncière, les théories et leur évolution depuis 1650*, Paris, Economica, 954p.

Hardin G., (1968), The Tragedy of the Commons, *Science*, 162-3859, 1243:1248.

Jessenne J.P., Vivier N., (2016), Libérer la terre ! Une Europe des réformes agraires (vers 1750-1850), *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine* 63-4/4bis, 27:64.

Latruffe L., Le Mouël C., (2006), Review of policies affecting farmland mobility in France, Organisation for Economic Cooperation and Development, 22p.

Lavigne Delville, P., (1998), Privatiser ou sécuriser, in Lavigne Delville P. dir. *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Ministère de la Coopération/Karthala, pp. 28-35.

Le Roy E., (2011), *La terre de l'autre : une anthropologie des régimes d'appropriation foncière*, Editions LGDJ, Collection Droit et société, 430p.

Lewis J., (1888), A treatise on the law of eminent domain in the United States, Chicago, Callaghan & Company, 1072p.

Madjarian G., 1991, *L'invention de la propriété, de la terre sacrée à la société marchande*, Paris, L'Harmattan, 310p.

Marshall A., (1890), *Principes de l'économie politique*, Paris, Londres, New-York, Editions Gordon et Breach, 1971.

Mazoyer M., Roudart L., (1997), *Histoire des agricultures du monde : du néolithique à la crise contemporaine*, Paris, Seuil, 534p.

Meuvisse M., (2019), Intergenerational renewal in EU-farming systems. What can policy do ? SURE-Farm Project, Policy Brief, 5p.

Moindrot C., (1980), L'évolution récente de la propriété foncière et des modes faire-valoir en Grande-Bretagne, *Annales de Géographie*, 89 (496) : 689-726.

North, D.C., Thomas, R.P., (1973), *The Rise of the Western World: A New Economic History*, New York, Cambridge University Press, 179p.

Orléan A., (1999), *Le pouvoir de la finance*, Paris, Odile Jacob, 275p.

Orsi F.,(2013), Elinor Ostrom et les faisceaux de droits : l'ouverture d'un nouvel espace pour penser la propriété commune, *Revue de la régulation* [En ligne], 14, 2^{ème} semestre.

Ostrom E., Laurent E., (2012), Par-delà les marchés et les États. La gouvernance polycentrique des systèmes économiques complexes, *Revue de l'OFCE*, n° 120, 13:72.

Piketty T., (2019), *Capital et idéologie*, Paris, Seuil, 1232p.

Platteau J.-Ph., (1996), The evolutionary theory of land rights as applied to sub-saharan Africa : a critical assesment, *Development and change*, vol. 27, n° 1 : 29-86.

Polanyi K., (1944), *La Grande Transformation*, Aux origines politiques et économiques de notre temps, édition française, 1971, Paris, Gallimard, 334p.

Ricardo D., (1817), *Principes de l'économie politique et de l'impôt*, Paris, Calmann Levy, 1970, 349p.

Salanié B., (1994), *Théorie des contrats*, Paris, Economica, 232p.

Schumacher E.,F., (1973), *Small is beautiful : une société à la mesure de l'homme*, traduction française 1979, Paris, Seuil, 316p.

Stiglitz J.E., (1998), Sharecropping, *New Palgrave a dictionary of Economics*, Mac Millan, pp. 320-323.

Swinnen J.F.M. (2002), Political reforms, rural crises, and land tenure in western Europe, *Food Policy*, n° 27, pp. 371-394.

Viau P., (1962), *Révolution agricole et propriété foncière*, Économie et Humanisme, Les Éditions Ouvrières, 253 p.

Von Thünen J.H., (1826), *Der Isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie*, traduction anglaise : Von Thünen's Isolated State, Glasgow, Pergamon Press, 1966, 304p.

Walras L., (1880), *Théorie mathématique du prix des terres et de leur rachat par l'Etat*, mémoire lu à la Société vaudoise des sciences naturelles.

Wepierre A.S., Lerbourg J., Courleux F., (2012), Un agriculteur sur cinq a moins de quarante ans, Agreste primeur n°293, SSP – ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 4p.



AGRICULTURE
STRATÉGIES