

Augmentation de la part des terres agricoles en location : échec ou réussite de la politique foncière ?

Frédéric Courleux*

Centre d'études et de prospective

Assurer un cadre incitatif à l'investissement productif, notamment par l'amélioration de la fertilité du sol, peut être considéré comme l'objectif principal de la politique foncière agricole. En France, le statut du fermage constitue l'un des piliers de cette politique qui fixe le cadre juridique définissant les relations entre le bailleur et le fermier et leurs droits respectifs (encadrement des loyers, durée minimale et tacite reconduction des contrats, droit de préemption en cas de vente, indemnités en cas d'éviction, etc.). Les travaux de recherche économique restent assez peu développés sur ce qui constitue pourtant une des politiques agricoles les plus importantes dans la plupart des pays développés.

En France, en 2010, près des deux tiers de la surface agricole sont cultivés par des agriculteurs qui n'en sont pas propriétaires, mais qui la louent en fermage à un tiers, c'est-à-dire contre une rémunération fixe.

À partir de données sur les ventes de terres agricoles issues des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer), nous proposons des éléments d'explication de la tendance à la hausse du taux de terres agricole en location à l'œuvre depuis le début des années 1980. Il apparaît que ce phénomène constitue davantage la marque d'une réussite que d'un échec de la politique foncière dans la mesure où son objectif premier n'est pas tant de favoriser l'accès à la propriété foncière aux exploitants agricoles que de leur assurer la stabilité nécessaire à leur modernisation et à l'accroissement de leur productivité. Les déterminants de cette tendance à l'accroissement du taux de faire valoir indirect sont démographiques (allongement de la durée d'inactivité des retraités agricoles), sociologiques (faible activité des anciens agriculteurs sur le marché foncier) et structurels (concentration des exploitations et développement des formes sociétaires).

Ce document de travail ne représente pas nécessairement les positions officielles du ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt (MAAF). Il n'engage que son auteur. L'objet de sa diffusion est de stimuler le débat et d'appeler commentaires et critiques.

* Ce document de travail a été publié dans le numéro thématique « Le foncier et l'agriculture : développements récents » de la revue Économie et Statistique n°444-445. Tous les articles de ce numéro sont disponibles gratuitement via le lien : <http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/sommaire.asp?codesage=ECO444&nivgeo=0>

SOMMAIRE

Introduction	3
1 - Les principaux cadres théoriques	3
2 - Le statut du fermage en France et en Europe	6
3 - Le statut du fermage vise à assurer la stabilité nécessaire à l'investissement productif	9
4 - Évolution des modes de faire-valoir et incidences du statut du fermage sur le marché foncier	10
5 - Le faire-valoir direct tend à diminuer	13
6 - Incidence du statut du fermage sur la structure de la propriété foncière	14
Conclusion	16
Bibliographie	17

Introduction

L'émergence de stratégies d'acquisitions foncières dans certains pays étrangers par d'autres pays visant à sécuriser leur approvisionnement alimentaire, l'essor de nouvelles formes d'agriculture en périphérie des villes ou la volonté de préserver davantage les terres agricoles de l'artificialisation constituent autant de sujets qui redonnent une véritable actualité à la question foncière. En France, près des deux tiers de la surface agricole sont cultivés par des agriculteurs qui n'en sont pas propriétaires, mais qui la louent en fermage à un tiers, c'est-à-dire contre une rémunération fixe. L'encadrement des relations entre propriétaire foncier et agriculteur constitue une des composantes importantes de la politique agricole dont les fondements remontent à l'immédiat après-guerre. Si les politiques foncières « urbaines » sont connues du plus grand nombre et largement étudiées (Comby et Renard, 1996), leurs homologues « agricoles », et en particulier celle du statut du fermage, ne suscitent plus qu'un intérêt limité (voir Barthélemy, 2002 ou Boinon, 2003, pour de rares exceptions) et ce alors même que la coopération française dans son dernier livre blanc « Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud » (Lavigne Delville et *al.*, 2008) appelle à mobiliser l'expérience française pour enrichir les débats internationaux sur les politiques foncières.

De manière schématique, on peut présenter les politiques foncières « agricoles » comme étant constituées de trois composantes. La plus ancienne relève des programmes d'aménagement foncier agricole et sylvicole qui ont consisté à promouvoir les remembrements de terres agricoles et à réaliser des travaux à grandes échelles visant à contrôler l'eau, qu'elle soit rare (réseaux d'irrigation) ou trop abondante (assainissement de régions marécageuses). Depuis, le besoin de remembrement a largement décru et reste lié à la construction d'infrastructures de transport ou à l'extension urbaine. De surcroît, l'émergence des considérations environnementales et paysagères tend à restreindre l'ambition d'aménagements fonciers de plus en plus décriés pour leurs coûts en termes d'érosion des sols ou d'atteinte à la biodiversité. La deuxième composante est la plus récente et date des lois d'orientation agricole du début des années 1960. Elle vise à orienter l'allocation du foncier vers certaines catégories d'agriculteurs jugés prioritaires. La mise en œuvre de cette « politique des structures » passe par la définition de références minimales et maximales en termes de surfaces d'exploitation et par une procédure d'autorisation de reprise des terres auprès des services préfectoraux. Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) disposent d'un droit de préemption pour acheter les terres mises à la vente et les céder à ces mêmes agriculteurs cibles, notamment les plus jeunes d'entre eux. La troisième composante regroupe le cadre juridique, appelé statut du fermage, qui définit les relations contractuelles entre le bailleur, *i.e.* le propriétaire foncier, et le fermier, *i.e.* l'agriculteur locataire de la terre qu'il cultive. La portée des droits qu'il offre au fermier fait de ce cadre juridique une politique agricole à part entière.

L'objet de cet article est de proposer un regard économique transversal sur cette politique publique dite du statut du fermage afin notamment de proposer une lecture du phénomène d'augmentation du faire-valoir indirect observé actuellement. Il ne s'agit pas ici de proposer une synthèse exhaustive du sujet ni même de bâtir véritablement une démarche d'évaluation qui à notre connaissance n'a pas été conduite, au moins dans un passé récent, mais de livrer les éléments d'analyse économique les plus saillants qui permettent de comprendre la justification, la genèse et les implications de cette politique publique. En mobilisant des données sur les transactions de terres agricoles sur la période 2000-2007, nous présentons les différents facteurs contribuant à l'augmentation continue de la part de terre en location.

1 - Les principaux cadres théoriques

La théorie économique laisse une place de choix à la problématique de l'arbitrage entre fermage (paiement en fixe) et métayage (paiement proportionnel à la récolte) puisque les travaux de Stiglitz (1974) raffinés par Otsuka et *al.* (1992) font généralement office d'exemple dans l'enseignement du modèle principal-agent de la théorie des contrats (Salanié, 1994). Ce cadre formalise les déterminants du choix pour le propriétaire de la forme de rémunération associée au contrat de location qui permettra l'optimisation de « l'effort » du locataire en présence d'aléa moral et d'averssion au risque. Si le fermier est neutre par rapport au risque, le fermage est à privilégier car il fournit l'incitation

optimale au fermier qui recevra la totalité des fruits de son « effort marginal ». À l'inverse, si l'agriculteur présente une aversion 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'agriculteur¹. 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 de la part variable pour l'agriculteur.

Des variantes du modèle de base ont notamment cherché à endogénéiser l'effet du niveau de rémunération sur l'aversion au risque de l'agriculteur ou encore à intégrer le fait que certains inputs puissent être fournis par le propriétaire. Dubois (1999) a également décliné ce modèle en intégrant une condition sur la fertilité du sol. Il considère que « l'effort » a un effet négatif ou, au mieux, nul sur la fertilité du sol. De la sorte, le propriétaire aura intérêt à proposer, toutes choses égales par ailleurs, un mode de rémunération moins incitatif pour ne pas dégrader son capital, défini comme une fonction croissante de la fertilité.

Ce cadre d'analyse a été appliqué exclusivement à des contextes d'agriculture de pays en développement (PED). La notion « d'effort » fournie par l'agriculteur reste très floue : elle peut être entendue comme une simple mise à disposition de travail ; il n'est pas explicitement fait référence aux capitaux ou aux inputs que mobiliserait l'agriculteur en sus de son travail. De plus, il n'y a aucune référence à un cadre juridique qui définirait la durée des contrats ; ils sont supposés être renégociés tous les ans. Comme l'indique Stiglitz (1998), l'intérêt principal du modèle est d'expliquer la survivance du métayage qui, bien que sous optimal, continue d'être employé dans des pays en développement, alors qu'il semble que sécuriser l'agriculteur permettrait d'accroître significativement sa productivité.

Outre la théorie des contrats, pour trouver trace de questions foncières dans la littérature économique contemporaine, on peut se tourner vers l'économie du développement et les deux articles de référence en la matière du *Handbook of Agricultural Economics* (de Janvry et Sadoulet, 2001 ; Deininger et Feder, 2001). L'ensemble de cette littérature insiste sur l'importance de la définition des droits de propriété sur la terre et du processus qui conduit à leur individualisation en réponse à l'accroissement de la population, au progrès technique et à l'ouverture commerciale. Les droits de propriété collectifs constituent certes un filet de sécurité pour l'ensemble de la communauté mais les bénéfices qu'offre l'individualisation des droits sont estimés comme étant supérieurs dans la plupart des circonstances.

Tout d'abord, le passage d'une propriété collective à des droits de propriété individualisés est présenté comme offrant à l'agriculteur une plus grande sécurité, synonyme d'incitation à consentir des investissements de long terme dans la fertilité de son sol (*long-term land-related investments*). En effet, les améliorations (amendements, drainage, irrigation, travail du sol, etc.) que peut apporter l'agriculteur à la terre qu'il cultive sont autant d'investissements dont les effets se prolongent dans le temps. L'individualisation des droits de propriété, par la garantie qu'elle offre à l'agriculteur de bénéficier sur le long terme des fruits de ces investissements, pour la plupart irrécouvrables, contribue donc à accroître la productivité du sol et du travail. Le second bénéfice lié à l'individualisation des droits de propriété tient à la valeur de la terre comme collatéral (garantie). L'accès de l'agriculteur au crédit se trouve donc facilité.

Au regard des bénéfices attendus de l'individualisation des droits de propriété, deux sources de coûts sont identifiées. En premier lieu, les coûts administratifs induits par la tenue d'un registre cadastral ne sont pas négligeables. La seconde tient aux conséquences de la concentration de la propriété foncière au sein d'une minorité qui bénéficierait de ressources indépendantes de l'activité agricole pour accumuler du foncier notamment lors de ventes de détresse consécutives à une crise agricole (voir notamment Binswanger et al., 1995).

La correction des défaillances du marché du capital est présentée comme étant centrale dans la problématique foncière. En effet, sous l'hypothèse d'un accès au crédit parfait, Feder (1985) montre théoriquement que compte-tenu

1. Si la récolte est très faible, le montant du loyer sera toujours plus faible.

du coût de supervision du travail salarié, et donc de la supériorité du travail familial en terme d'efficacité, le marché foncier conduirait spontanément à allouer la terre à des exploitations reposant essentiellement sur une main-d'œuvre familiale. Toutefois, outre les imperfections du marché du crédit, il est reconnu que la concurrence des usages non agricoles de la terre peut limiter la capacité du prix du foncier à refléter au plus juste la somme actualisée de la rémunération de la terre dans son usage agricole et affecte donc la capacité du marché foncier à réaliser cette allocation optimale des terres.

L'intérêt d'offrir un cadre incitatif à l'agriculteur pour investir dans la fertilité du sol qu'il cultive semble relever du consensus parmi les économistes du développement. En revanche, le débat est plus controversé s'agissant des recommandations vis-à-vis du marché de la location de terre qui reste tout à fait limité dans les PED (10 % des terres en Asie, 14 % en Amérique du Sud, FAO (1997), d'après Ciamarra (2004). Pour certains, le marché de la location permet d'opérer une allocation des terres aux agriculteurs les plus productifs sans avoir à mobiliser leur capacité d'investissement dans l'achat du foncier et en limitant les coûts de transaction. Dans cette optique, il convient donc de réduire les restrictions portant sur le marché de la location afin d'inciter les propriétaires à proposer des contrats de long terme qui favoriseront les investissements relatifs à la fertilité du sol par les fermiers (voir en particulier le rapport *Land policies for growth and poverty reduction*, coordonné par Deininger, World Bank 2003). À l'opposé, d'autres appellent à considérer avec précaution cette recommandation qui lie l'intérêt des contrats de long terme et la libéralisation du marché de la location de terre (voir en particulier, Ciamarra, 2004). Leur argument principal semble être que les bailleurs n'auraient pas beaucoup d'intérêt à proposer d'eux-mêmes des contrats de long terme. De surcroît, ils rappellent que les restrictions à la liberté contractuelle ont justement pour objectif de sécuriser le fermier.

Bien que cela ne relève pas de travaux dédiés à l'étude des politiques foncières, il convient également d'évoquer certains travaux contemporains sur l'impact des différents instruments de politiques agricoles. Si les recherches théoriques n'intègrent généralement pas de représentation des contraintes que peuvent induire les politiques foncières sur les marchés de la terre (par exemple, Dewbre et al., 2001), les travaux plus empiriques sur la capitalisation du soutien dans le prix de la terre cherchent généralement à intégrer l'effet de ces politiques pour aboutir généralement à des conclusions plus équilibrées sur l'inefficacité des différents systèmes d'aides (voir Swinnen et al., 2008 et Courleux et al., 2007)

En définitive, il apparaît que la théorie économique contemporaine, qu'il s'agisse de la théorie des contrats ou l'économie du développement, ne fait pas beaucoup de cas des politiques foncières des pays développés, notamment de ceux de l'ouest européen. On retiendra que l'objectif de garantir la stabilité de l'agriculteur pour l'inciter à investir dans la productivité du sol constitue l'argument phare pour prôner l'individualisation des droits de propriété. De plus, s'agissant du fermage et du métayage, la théorie économique contemporaine reste cantonnée à l'étude de ces contrats sous l'angle de l'optimisation des gains du propriétaire foncier.

Au regard des grandes controverses de la pensée économique, il semble que la théorie économique contemporaine reprenne la conception, portée notamment par Alfred Marshall, d'une fertilité du sol construite par le travail de l'homme, qui l'emporte donc sur les « *facultés productives originelles et impérissables du sol* », comme don de la nature, de David Ricardo. Le facteur de production qu'est la terre a en effet ceci de particulier qu'il n'est ni produit (on ne « fabrique » pas des hectares de terre), ni détruit au cours du processus de production, mais qu'en revanche sa fertilité est en partie construite, et doit être entretenue car partiellement consommée par le processus de production. Enfin, les cadres théoriques étudiés ici ne font pas référence aux nombreux débats sur la nature de la rente foncière qui, de David Ricardo à Léon Walras en passant par Henry George, ont pourtant largement contribué aux discussions qui ont précédé la mise en place des politiques foncières en France et dans l'ouest européen².

2. Le lecteur intéressé par la question de la rente foncière pourra se référer à l'ouvrage de Guigou (1982).

2 - Le statut du fermage en France et en Europe

Le cadre législatif encadrant les relations entre propriétaires et fermiers actuellement en vigueur en France tient ses fondements des décennies 1930 et 1940. Il est intéressant de constater que la plupart des pays de l'ouest de l'Europe, ont connu des développements législatifs comparables et, en général, antérieurs à la France (cf. encadré 1).

La politique foncière du statut du fermage et du métayage apparaît sous ces traits principaux via l'ordonnance du 17 octobre 1945 et la loi du 13 avril 1946 sous le ministère de François Tanguy Prigent du gouvernement du général de Gaulle. Certaines de ces composantes, comme le versement d'une indemnité au fermier sortant pour les améliorations apportées au fonds, étaient déjà en discussion dans les années 1930, mais n'avaient pu aboutir. C'est cependant le régime de Vichy qui instaura en 1942 et 1943 le principe d'une indemnité au fermier sortant ainsi que des dispositions sur le montant et sur la durée minimale des fermages.

Le statut du fermage figurait parmi les mesures que le Conseil National de la Résistance souhaitait appliquer dès la libération. Le programme du CNR du 15 mars 1943 comptait parmi ses objectifs celui de : *« l'élévation et la sécurité du niveau de vie des travailleurs de la terre par une politique de prix agricoles rémunérateurs, améliorant et généralisant l'expérience de l'Office du blé, par une législation sociale accordant aux salariés agricoles les mêmes droits qu'aux salariés de l'industrie, par un système d'assurance contre les calamités agricoles, par l'établissement d'un juste statut du fermage et du métayage, par des facilités d'accession à la propriété pour les jeunes familles paysannes et par la réalisation d'un plan d'équipement rural »*.

En considérant cet écrit comme l'explicitation des objectifs de la politique foncière mis en œuvre peu après, on peut considérer que les objectifs opérationnels en sont, d'une part, de sécuriser des fermiers et métayers face aux prérogatives du propriétaire foncier par l'adoption *« d'un juste statut du fermage et du métayage »* et, d'autre part, de faciliter l'accès à la propriété du foncier aux agriculteurs et en particulier aux jeunes générations.

Les dispositions du statut du fermage et du métayage sont d'ordre public, elles s'imposent aux parties et aux dispositions contractuelles qu'elles pourraient avoir consenties. Le statut du fermage encadre la durée et le montant du fermage, et définit les droits du fermier à l'issue du bail et en cas de vente de la terre louée.

Le cadre législatif de 1946 reprend les dispositions établies en 1943 concernant la durée minimale des baux fixée à neuf ans. Des baux de plus longues périodes pouvant bénéficier d'incitations fiscales particulières coexistent également. À l'échéance du bail, la loi de 1946 a instauré un droit au renouvellement automatique en faveur du fermier sortant. Le propriétaire ne peut contester ce droit au renouvellement seulement si le fermier n'est pas en mesure de régler son fermage ou s'il exerce pour lui-même ou un des membres de sa famille son droit de reprise. Dans ce cas, il doit prouver qu'il va participer aux travaux de l'exploitation de façon effective et permanente, qu'il dispose du cheptel et du matériel nécessaires ou, à défaut, des moyens pour les acquérir, qu'il réside à proximité de l'exploitation et, enfin, qu'il fasse preuve d'un niveau minimal de compétences et d'expérience professionnelle.

Compte-tenu du caractère très restrictif du droit de reprise par le propriétaire, le fermier dispose en quelque sorte d'un bail à durée indéterminée. En outre, la loi prévoit que le fermier peut céder ce bail à son conjoint ou à un de ses descendants. En revanche, en dehors du cadre familial, le bail n'est pas cessible, à titre onéreux comme à titre gratuit. Cette dernière disposition vise en particulier à empêcher des formes de sous-locations.

Le statut du fermage encadre également la fixation du montant du fermage. Suite aux crises monétaires et agricoles de l'entre-deux-guerres, qui virent tour à tour la valeur réelle des fermages fondre avec l'inflation ou devenir insupportable avec la chute des prix agricoles, la pratique visant à établir les montants des fermages en unité de produits agricoles s'était peu à peu généralisée dans les années 1930 (Aussy, 1947). Confrontées à une baisse des rendements consécutive à des difficultés d'approvisionnement en intrants au début de la seconde guerre mondiale

Principaux traits des politiques foncières dans les pays du nord-ouest de l'Europe

Les mesures les plus vigoureuses et les plus précoces sont sans conteste apparues en Irlande et au Royaume-Uni. En Irlande, les conflits habituels sur les droits de propriétés entre bailleurs et fermiers étaient renforcés par les tensions religieuses et le combat pour l'indépendance (Swinnen, 2002). La seconde moitié du XIX^e siècle fut marquée par de vives tensions dans des campagnes irlandaises encore marquées par la grande famine des années 1840. En 1870, le fermage concerne 96 % des surfaces, essentiellement détenues par des Anglais ne résidant pas sur place et n'investissant pas dans leurs fermes. La crise agricole de la fin des années 1870 provoqua un vent de révolte qui s'organisa peu à peu pour demander la baisse des fermages, davantage de sécurité pour les fermiers et la fin de la dîme. Ces revendications débouchèrent sur le *Fair Rent Act* de 1881 qui introduisit des procédures de révision des montants des fermages, fixa à 15 ans la durée minimale des baux et établit un programme de financement public pour permettre le rachat des terres par les fermiers. En 1921, lors de l'indépendance de l'Irlande, le taux de faire-valoir direct atteint 75 % et près de 94 % en 1933.

La crise agricole des années 1870-1880 et l'extension du droit de vote sont également à l'origine de l'émergence des droits des fermiers en Angleterre où à l'instar de l'Irlande à cette période le mode de faire-valoir est essentiellement la location (Swinnen, 2002). L'évolution y sera toutefois moins rapide, il faudra attendre 1906 pour qu'apparaisse le droit à une indemnisation pour le fermier limogé ou que soit reconnue la liberté de ce dernier dans ses choix de production. En 1917, le principe d'un contrôle public du montant des fermages est acté et entrainera par la suite la création de « *Agricultural Land Tribunals* » qui existent toujours aujourd'hui. Une durée minimale des fermages sera établie et progressivement étendue ; les baux de carrière sont encore la règle aujourd'hui. Afin d'encourager l'accès à la propriété, des institutions pour améliorer les conditions de financement pour les fermiers et les petits propriétaires exploitants sont également établis durant l'entre-deux-guerres. Enfin, *last but not least*, la taxation de la terre lors des héritages, introduite à la fin du XIX^e siècle, sera progressivement élevée au taux de 40 % en 1919, 50 % en 1930 pour atteindre 60 % en 1939. Bien que cette dernière mesure ait depuis été supprimée, on peut penser qu'elle a eu un effet non négligeable dans le recul du fermage qui de 85 % des surfaces en 1880 ne représentait plus que 51 % en 1960.

Aux Pays-Bas et en Belgique, les mesures en faveur des fermiers apparaissent dans les années 1930 (Boerendonk, 1953). Le fermage concerne alors 50 à 60 % de la surface agricole. La révision à la baisse du montant des locations, la création d'instances pour la résolution des conflits entre fermiers et bailleurs, l'établissement d'une durée minimale des baux (de 6 à 12 ans) et d'un droit à indemnisation compte parmi les premières dispositions retenues. Par la suite si la Belgique a progressivement adopté une législation tout à fait comparable au statut du fermage français, les Pays-Bas n'ont pas adopté le droit de préemption mais ont continué, au moins jusque dans les années 1980, à encadrer les fermages et les prix de vente des terres.

Enfin, en Allemagne, il n'existe pas réellement de droit homogène sur les questions foncières du fait des trajectoires très différentes entre les *länder* de l'est, collectivisés au moment de la RDA, ceux du nord où une sorte de droit d'aînesse a de longues dates prévalu, l'usage de l'héritier principal, et ceux du sud, où les héritages étaient égalitaires. On relèvera toutefois qu'il existe un droit de préemption depuis le XIX^e siècle visant à conserver l'intégrité des exploitations agricoles et qu'aujourd'hui encore des sociétés d'aménagement foncier interviennent dans cet objectif (Doll et al., 2002). De plus, même dans les *länder* du sud de l'Allemagne, l'usage de l'héritier principal peut être employé sur la volonté des cédants afin d'éviter le démantèlement de l'exploitation familiale. Une procédure définit alors précisément les droits des cohéritiers, notamment en cas d'arrêt de l'activité de l'héritier principal. Enfin, des procédures de contestation lors de la conclusion ou la modification de contrats de fermage sont prévues par la loi et peuvent être entamées notamment pour réviser le montant du loyer.

Cet exposé d'exemples de politiques foncières de pays européens n'a rien d'exhaustif, tant on aurait également pu s'attarder sur le cas italien où le montant des fermages est également contrôlé (Swinnen et al., 2008).

et donc aux velléités des fermiers de revoir à la baisse leur fermage, les autorités de Vichy établirent en 1943 un montant de fermage exprimé en unité de produits, souvent le blé, selon les pratiques jugées normales avant guerre, la « *référence 1939* ». De la sorte, le montant du fermage était calculé en multipliant une quantité fixée et un prix variant d'années en années.

La « *référence 1939* » a été conservée dans ces grandes lignes jusqu'en 1975 sans être réactualisée, si bien que, compte tenu de l'augmentation des rendements sur la période, le ratio du montant du fermage sur le chiffre d'affaires à l'hectare s'est érodé de façon conséquente au cours de la période. Une révision du mode de contrôle des fermages a alors été opérée en établissant des valeurs maximales et minimales au niveau départemental, toujours exprimées en unité de produits, entre lesquelles pouvait être négocié le montant du fermage. À partir des années 1980, l'apparition de formes de soutien plus ou moins dégressives ou découplées de la production a rendu inopérante l'utilisation du prix des produits de référence pour définir le montant annuel des fermages. Ainsi, tout en conservant le principe des minimas et maximas, la réforme de 1995 a conduit à supprimer toutes références à une quantité de produit pour instaurer un système d'indices de fermage établis pour chaque département et plus ou moins déclinés en fonction de l'usage agricole des terres. Chaque année, les loyers des terres, ainsi que la fourchette de négociation pour les nouveaux baux, sont réactualisés *via* le calcul d'un indice départemental composé à partir de trois références reflétant la moyenne sur les cinq dernières années : 1) du revenu brut d'entreprise agricole (RBEA) à l'hectare à l'échelle nationale, 2) du RBEA à l'hectare d'une ou de plusieurs catégories d'exploitation définies selon leur orientation technico-économique toujours à l'échelle nationale, et 3) du RBEA à l'hectare pour le département. Enfin la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche adoptée en 2010 a modifié le dispositif en introduisant un indice national unique composé pour 60 % du RBEA à l'hectare constaté sur le plan national au cours de cinq années précédentes et pour 40 % de l'évolution du niveau général prix de l'année précédente.

Le droit à l'indemnisation pour les améliorations apportées au fonds constitue l'une des premières mesures adoptées en faveur des fermiers dès 1942. Consolidé dans la loi du statut du fermage, il a depuis fait l'objet d'une production législative importante tant sa mise en œuvre a été soumise à discussions. L'indemnisation est valable quel que soit le motif de résiliation du bail. Trois types d'améliorations donnent droit à indemnisations : celles apportées aux bâtiments, celles réalisées sous forme de plantations et celles relatives au potentiel de production du terrain (Peignot *et al.*, 2007). Si dans l'absolu, un état des lieux initial et l'accord du bailleur permettent de faciliter l'estimation de l'indemnité que devra payer ce dernier, dans les faits, en cas de désaccord des deux parties, le calcul de l'indemnisation repose sur une procédure complexe conduite par les tribunaux paritaires des baux ruraux. Réciproquement, si le bien loué a été dégradé, le propriétaire peut également prétendre à une compensation.

Dernière disposition du statut et non des moindres, si le bailleur souhaite vendre la terre qu'il détient, le statut du fermage prévoit la continuité du bail et, en outre, offre au fermier la priorité parmi les acheteurs : le droit de préemption. Averti par le bailleur de son désir de vendre, le fermier peut se déclarer intéressé pour acheter les terres qu'il cultive. Dans ce cas, le bailleur doit le considérer comme l'acheteur prioritaire. S'il estime les prétentions du bailleur excessives, le fermier peut faire appel au tribunal paritaire pour demander une révision de l'offre du propriétaire. Ce dernier est alors en droit de refuser la vente si le prix établi ne le satisfait pas. Le droit de préemption est valable uniquement lors d'une vente ; en cas d'héritage le fermier ne peut faire valoir ce droit.

Le statut du métayage reprend l'ensemble des caractéristiques du contrat de fermage défini précédemment, si ce n'est, évidemment, le mode de rémunération qui correspond à une partition de la récolte, plafonnée au tiers pour le propriétaire. En particulier, il supprime les prérogatives dont disposait encore le bailleur sur la direction générale de l'exploitation, que ce soit le choix des cultures ou les décisions d'achat et de vente du bétail. Mais, paradoxalement, alors que les droits des métayers deviennent relativement comparables à ceux des fermiers, le cadre législatif de 1945-1946 prévoit un droit de conversion des contrats de métayage en contrat de fermage à la seule demande de l'agriculteur (Maspétiol, 1959). Cette disposition sera largement employée. De la sorte, le métayage ne concerne maintenant qu'une part infime de la surface agricole utile, essentiellement dans les régions viticoles. La

priorité ainsi donnée aux contrats basés sur un mode de rémunération où la part de la récolte revenant au propriétaire est fixe explique pourquoi on parle le plus souvent du seul statut du fermage.

3 - Le statut du fermage vise à assurer la stabilité nécessaire à l'investissement productif

Il ne s'agit bien évidemment pas, dans le cadre de cet article, de conduire une évaluation de la politique du statut du fermage mais seulement de rassembler quelques éléments d'analyse économique de ce statut.

La problématique de la construction et du maintien de la fertilité du sol est l'argument principal à la logique de l'individualisation des droits de propriété. Sans l'assurance de pouvoir bénéficier de ces effets, le fermier n'a qu'un intérêt limité à procéder aux améliorations qui contribueront à améliorer la productivité du sol qu'il cultive. Garantir une stabilité suffisante à l'agriculteur en lui offrant un cadre incitatif adéquat pour consentir les investissements nécessaires à l'amélioration de sa productivité peut être considéré comme l'objectif principal de la politique foncière.

Pour Viau (1962), les causes qui ont poussé le législateur à encadrer les relations entre fermiers et bailleurs sont à rechercher dans l'application du Code civil de 1804 et le caractère absolu et exclusif du droit de propriété qui y est défini. D'une part, le principe de l'égalité entre les héritiers et le caractère temporaire de l'indivision étaient vus comme la cause du morcellement excessif du parcellaire, d'une pression financière forte pour l'agriculteur redevable de la soulte de ses cohéritiers et *in fine* de la déstabilisation de bon nombre de petites exploitations de faire-valoir direct qui s'était laborieusement renforcées à mesure d'achats successifs.

D'autre part, si le Code civil de 1804 impose la fin des servitudes, il supprime également l'esprit du droit de l'ancien régime qui prévoyait « *la superposition sur un même bien d'une série de droits, offrant à diverses personnes sur ce bien des pouvoirs limités et complémentaires.* » (Viau, 1962, p. 85)³. Ainsi, en reconnaissant des droits de propriété pleins et entiers, le Code civil offre sans conteste un cadre incitatif intéressant pour le paysan-propriétaire libéré des servitudes collectives, mais il ne prévoit rien de particulier pour les fermiers qui bénéficiaient de certains droits coutumiers.

Avec l'adoption du statut du fermage, le droit rural renoue, dans une certaine mesure, avec des formes de démembrement des droits de propriété où peuvent se superposer sur un même bien des droits dévolus à différents agents. D'une part, le propriétaire perçoit une rémunération encadrée pour la mise à disposition des terres et peut à tout moment vendre son bien. De l'autre, le fermier dispose de l'assurance de pouvoir profiter des améliorations qu'il apportera au fonds *via* le contrôle du prix de location ou l'indemnité qu'il pourra recevoir en cas d'éviction. De la sorte, sont posés les fondements d'une « *propriété culturelle du sol* » (Viau, 1962) issue de la partition des droits de propriétés. Ainsi le statut du fermage organise la coexistence de deux ensembles de droits de propriété sur un même bien.

D'un point de vue économique, l'organisation de la coexistence de ces deux ensembles de droits peut être analysée comme une réponse institutionnelle à une asymétrie d'information. Le fermier étant le mieux à même de connaître la nature et l'intensité des améliorations à apporter à la terre, il convenait donc d'établir le cadre incitatif adéquat. Il repose à la fois sur l'assurance d'une compensation en cas d'éviction et sur un contrôle du prix de location afin que les gains de productivité engendrés par les améliorations apportées au foncier ne se traduisent pas par une augmentation du prix de location.

Le dernier recensement agricole de 2010 apporte quelques éléments qui permettent d'asseoir le constat que la stabilité apportée par le statut du fermage est au moins aussi incitative que la propriété. En effet si l'on distingue les

3. Marc Bloch (1931) a mis en évidence comment la coutume et l'antagonisme entre le pouvoir royal central et les seigneuries locales avaient paradoxalement pu constituer un espace de droits pour les paysans de l'ancien régime.

exploitations agricoles françaises selon qu'elles disposent ou non d'infrastructures d'irrigation, on ne constate aucune différence entre les deux populations s'agissant du taux de faire-valoir direct moyen. En réalisant un travail identique sur le drainage, il apparaît même que la population des exploitations disposant de terres drainées compte un pourcentage de terres en location plus élevé⁴.

Outre les améliorations apportées au foncier, la stabilité qu'offre le statut du fermage permet au fermier de mobiliser ses disponibilités financières, le plus souvent limitées, pour développer en premier lieu son capital d'exploitation (machines, bâtiments, cheptels) et améliorer la productivité de son travail. Ainsi s'est développée une terminologie qui distingue les investissements dits « *productifs* », c'est-à-dire ceux qui permettent d'accroître la productivité du travail de l'agriculteur. L'accession à la propriété du foncier a ainsi pu être considérée comme un frein à la modernisation du secteur agricole, dans la mesure où les ressources destinées au rachat des terres jusqu'alors en location étaient ainsi employées au détriment des investissements productifs, ce qui ne permettait pas d'améliorer la productivité de l'agriculteur (Madec, 1969).

Toutefois, la stabilité que confère le statut du fermage reste limitée par rapport à celle du faire-valoir direct. En cas de vente du foncier, la possibilité qu'un nouveau propriétaire puisse exercer son droit de reprise à l'issue du bail incite le fermier à utiliser son droit de préemption. Le recours à des sociétés d'investissement, comme les groupements fonciers agricoles (GFA), s'est ainsi développé, surtout dans les années 1970, pour mobiliser des capitaux extérieurs ou contenir un patrimoine familial mis à disposition d'un cohéritier fermier et, de la sorte, assurer le « portage » d'un foncier dont la propriété n'est quasiment plus nécessaire pour assurer la stabilité du fermier.

4 - Évolution des modes de faire-valoir et incidences du statut du fermage sur le marché foncier

La proportion de terre en location connaît depuis le milieu des années 1980 une évolution significative. Après une période relativement stable de 1946 au début des années 1980 où la proportion de terre en location s'inscrit dans une fourchette comprise entre 45 et 51 %, on observe depuis une augmentation remarquable qui conduit à ce que

Tableau 1
Part de la surface agricole utile (SAU) en location (en %), toutes exploitations métropolitaines

Année	Taux de faire-valoir indirect apparent	Taux de faire-valoir indirect après exclusion des mises à disposition par les associés
1946	45,0	
1955	48,0	
1963	49,0	
1967	48,0	
1970	48,1	
1975	48,2	
1979	49,9	
1988	55,0	
1990	56,6	
1993	60,6	
1995	63,2	
1997	65,1	
2000	68,4	
2005	73,3	60,7
2007	75,0	60,9
2010	76,6	61,6

Lecture : les terres propriétés des associés et mise à disposition d'une forme sociétaire sont distinguées des terres en location depuis 2005.

Source : Agreste - Recensements agricoles, enquêtes structures et enquêtes foncières.

4. Le taux moyen de faire-valoir direct (FDV) recalculé en intégrant les terres mises à disposition par les associés de l'exploitation est de 55 % pour les deux populations dans le cas de l'irrigation. Le taux de faire-valoir direct des exploitations déclarant avoir des terres drainées atteint en moyenne 36 % contre 59 % pour celles qui n'en déclarent pas (source RA 2010). Le taux moyen de FDV est plus élevé que le pourcentage de terres en FVD du fait d'un effet taille : au niveau individuel, le taux de faire-valoir direct décroît avec le nombre d'hectares cultivés (cf. infra tableau 3).

75,9 % de la surface agricole utile soit en fermage en 2010, auxquels il faut ajouter 0,8 % en métayage et autres (cf. tableau 1). Cette moyenne nationale recouvre néanmoins des disparités régionales fortes marquées par un gradient Nord-Sud compris entre 54,3 % en Languedoc-Roussillon et 88,9 % en Champagne-Ardenne⁵.

Il convient toutefois de préciser que l'émergence des formes sociétaires d'exploitation (Exploitation Agricole à Responsabilité Limitée, Groupement Agricole d'Exploitation en Commun, etc.), qui cultivent plus de 57 % de la SAU en 2010, a conduit à surestimer la part de terre en location auprès de tiers dans les enquêtes précédant celle de 2005. À partir de cette enquête en effet, les terres détenues par les associés d'une forme sociétaire d'exploitation et mises en location à la société sont distinguées au sein des terres en fermage. Ainsi en 2005, il est apparu que 12,6 % de la surface totale relevait du fermage auprès des associés (15 % en 2010), ce qui implique que le fermage auprès de tiers représentait effectivement 60,7 % (61,7 %) de la surface totale. Cette nouvelle catégorie des terres du point de vue statistique traduit une évolution structurelle importante, le développement des formes sociétaires, et concrétise là aussi l'objectif économique de distinguer patrimoine et capital d'exploitation. Dès lors, si la hausse du taux de faire-valoir apparent s'explique par l'émergence de formes sociétaires en agriculture, la tendance à l'accroissement du taux de terres agricoles non réellement propriétés de l'agriculteur, soit directement, soit *via* sa qualité d'associé, se confirme. Ceci amène à s'interroger sur les causes de ce phénomène à première vue contradictoire avec l'objectif initial de la politique foncière de favoriser l'accès à la propriété des exploitants.

Cette évolution pourrait traduire l'intérêt de l'agriculteur, qui protégé par les droits inhérents au statut du fermage, préférerait ce mode de faire-valoir et est conduit à vendre les terres qu'il détient. L'examen des transactions de foncier agricole sur la période 2000-2007 apporte des éléments de réponse.

Les surfaces échangées de foncier à destination agricole⁶, hors cultures pérennes, peuvent être réparties selon l'identité des acheteurs et des vendeurs (cf. tableaux 2 et 3) sur la période 2000-2007. Au cours de cette période, les volumes annuels échangés restent très stables entre 360 000 ha et 370 000 ha. En 2007, on a dénombré environ 74 100 transactions portant sur 361 800 ha, soit une moyenne de 4,9 ha par lot. Parmi celles-ci, on distingue 9 100 transactions représentant 94 400 ha portant sur des lots comportant un bâtiment. Le solde correspond donc à des transactions composées uniquement de terre dont la valeur moyenne s'établit à 5 177 euros par hectare.

Tableau 2
Vendeurs de terres agricoles (hors cultures pérennes) sur la période 2000-2007

	Part de surfaces moyenne 2000-2007 (en %)	Part de surfaces en 2007 (en %)	Prix moyen à l'hectare pour les transactions sans bâtiments en 2007 (en euros)
Non-agriculteurs retraités ou sans-profession	30,0	33,5	4 559
Autres non-agriculteurs	35,4	30,5	5 334
<i>dont personnes morales</i>	3,2	2,7	13 741
Personnes publiques	0,7	0,8	18 016
SAFER	17,7	17,7	5 044
GFA	1,3	1,9	6 450
Agriculteurs retraités	1,8	1,6	5 166
Agriculteurs personnes physiques ou morales	13,1	13,9	5 613

Lecture : en 2007, 13,9 % des vendeurs de terres agricoles étaient des agriculteurs.

Source : Terres d'Europe-Scafr d'après Safer, Traitement de l'auteur.

5. Recensement agricole 2010.

6. En 2007, le marché foncier à destination agricole représente 64 % de l'ensemble des environs 600 000 ha échangés annuellement. Le solde est composé des forêts (120 000 ha), des surfaces des maisons à la campagne (30 000 ha), des espaces résidentiels et de loisirs non bâtis (20 000 ha) et des terrains dédiés à l'urbanisation (50 000 ha). Source Espace Rural (2008).

Tableau 3

Acheteurs de terres agricoles (hors cultures pérennes) sur la période 2000-2007

	Part de surfaces moyenne 2000-2007 (en %)	Part de surfaces en 2007 (en %)	Prix moyen à l'hectare pour les transactions sans bâtiments en 2007 (en euros)
Non-agriculteurs retraités ou sans-profession	3,9	4,1	4 480
Autres non-agriculteurs	23,0	21,1	10 643
<i>dont terres avec bâtiments</i>	<i>11,4</i>	<i>10,2</i>	<i>(1)</i>
Personnes publiques	1,2	0,9	15 840
GFA	2,0	2,5	4 577
Agriculteurs retraités	0,7	0,8	4 730
Agriculteurs personnes physiques ou morales	69,3	70,7	4 080
<i>dont par exercice du droit de préemption du fermier</i>	<i>28,3</i>	<i>31,0</i>	<i>3 528</i>
<i>dont achat de terres libres</i>	<i>14,7</i>	<i>14,4</i>	<i>4 859</i>
<i>dont terres libres vendues par la SAFER</i>	<i>12,8</i>	<i>12,9</i>	<i>4 674</i>
<i>dont achat de terres à un fermier n'exerçant pas son droit de préemption</i>	<i>5,0</i>	<i>6,1</i>	<i>3 998</i>
<i>dont procédure cohéritiers/bien de famille</i>	<i>4,6</i>	<i>4,8</i>	<i>3 650</i>

1. Les prix du bâtiment et des terres n'étant pas distingués lors de la transaction, le calcul d'une valeur moyenne n'a pas de sens.

Source : Terres d'Europe-Scafr d'après Safer, Traitement de l'auteur.

Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) répertorient les transactions de terres agricoles en trois catégories : celles qui portent sur des biens libres de droits (163 600 ha) ; celles relatives à des biens loués pour lesquels le fermier ne fait pas jouer son droit de préemption (45 100 ha) ; et enfin les transactions (153 100 ha) qui correspondent à l'exercice d'un droit tel que le droit de préemption du fermier (pour 112 300 ha) ou celui des cohéritiers ou parents (pour 29 800 ha). Parmi les 64 200 ha vendus par l'intermédiaire des Safer, 58 600 ha sont répertoriés dans la classe des terrains libres de droits.

Les vendeurs de terres agricoles sont majoritairement des retraités non-agriculteurs ou des personnes sans profession et d'autres non-agriculteurs, impliqués dans la vente de près des deux tiers des surfaces agricoles échangées. Les ventes de terres effectuées par l'intermédiaire des Safer sont principalement le fait de non-agriculteurs (entre 50 et 60 % sur la période 2000-2008⁷). Les agriculteurs en activité sont donc peu présents comme vendeurs sur le marché foncier agricole. Les agriculteurs retraités y sont également peu nombreux. Sur la période, la position des retraités non-agriculteurs ou des sans-professions se renforce encore, essentiellement au dépend des autres non-agriculteurs.

Les prix moyens du foncier à destination agricole, sans transaction concomitante d'un bâtiment, sont plutôt homogènes par types de vendeurs sauf pour les personnes publiques. Les prix de vente plutôt élevés pratiqués par certains opérateurs, comme les personnes morales non agricoles ou les personnes publiques, laissent à penser qu'un changement d'usage de certaines parcelles agricoles est déjà anticipé.

Parmi les acheteurs, les agriculteurs sont prépondérants : ils achètent plus des deux tiers des terres agricoles échangées. 41 % des surfaces qu'ils achètent, soit 28,3 % des surfaces échangées sur la période, sont des surfaces pour lesquelles ils ont fait prévaloir leur droit de préemption de fermier. Plus de 18 % des surfaces achetées par les agriculteurs (12,8 % du total) proviennent de rétrocessions de la Safer. Le solde se compose d'achats de foncier à un fermier n'exerçant pas son droit de préemption (5 % du total), d'achats de biens familiaux qui ne sont pas soumis au droit de préemption de la Safer (4,6 % du total) et enfin d'achats de biens libres de droit (14,7 % du total). Il en résulte que 41,1 % des surfaces agricoles échangées annuellement sont directement reliées à l'exercice d'un droit dévolu à l'agriculteur *via* l'application de la politique foncière.

7. Source Safer

L'ensemble formé des retraités non-agriculteurs et des autres non-agriculteurs achète près de 26 % des surfaces agricoles. La moitié des surfaces acquises par ces deux catégories le sont *via* une transaction qui comprend également des bâtiments. Ces non-agriculteurs (retraités ou non) sont d'ailleurs acheteurs pour 44 % de ces types de transactions en 2007.

Le prix moyen des terres payé par les non-agriculteurs non retraités (10 643 euros) s'écarte largement de la moyenne et se rapproche du prix réglé par les personnes publiques (15 840 euros). Là aussi, on peut suspecter que l'anticipation d'un changement d'usage à venir sur une part des terres achetées explique que ces prix s'écartent sensiblement de la moyenne (5 177 euros). En effet, en retirant les transactions inférieures à 0,5 ha (50 ares), le prix payé par les non-agriculteurs s'établit à environ 5 300 euros (*Espace Rural*, 2009).

Le prix moyen acquitté par les agriculteurs (4 080 euros) cache une importante disparité entre, d'une part, les terres acquises libres de droits (4 859 euros) ou *via* la Safer (4 674 euros) et, d'autre part, les terres soumises à droit de préemption (3 528 euros). Le différentiel entre le prix des terres libres et celui des terres louées constitue une indication sur la valeur du droit dont bénéficie le fermier sur la terre qu'il a en location.

5 - Le faire-valoir direct tend à diminuer

À partir des données sur les transactions de terres agricoles sur la période 2000-2007, on peut décomposer la variation nette de terres détenues par chaque catégorie d'agents. En intégrant le fait qu'entre 40 et 50 % des terres vendues par les Safer proviennent d'agriculteurs, la variation annuelle du stock de terres agricoles détenues par les agriculteurs est positive et s'établit à environ 180 000 ha⁸. Pour les retraités non-agriculteurs et les autres non-agriculteurs le solde enregistre une baisse du même ordre de grandeur. L'hypothèse que la baisse du faire-valoir direct provient de la vente de terres par les agriculteurs, sécurisés par le statut du fermage, privilégiant le « portage » du foncier ne tient donc pas.

On peut proposer une seconde explication en prenant en compte les agriculteurs retraités, acteurs paradoxalement peu actifs sur le marché foncier, et en rappelant que l'héritage de terres n'est pas considéré comme une transaction dans les données étudiées. Ces retraités sont peu présents sur le marché des terres agricoles : ils pèsent pour moins de 2 % des ventes et moins de 1 % des achats. Cela paraît tout à fait modeste alors que les agriculteurs retraités d'aujourd'hui sont les agriculteurs d'hier. Rapportés à l'ensemble de la surface agricole utile, les volumes de terres agricoles échangés annuellement (« l'ouverture du marché ») ne représentent que 1,3 % à 1,4 %. En d'autres termes, cela signifie que la fréquence moyenne à laquelle s'échangent les surfaces de terres agricoles est de l'ordre de 72 à 75 ans. Une part importante des transferts de propriété de foncier s'opère donc lors des héritages qui ne sont pas répertoriés dans la base de données mobilisée portant sur les transactions marchandes.

La baisse du faire-valoir direct pourrait s'expliquer par les différentes stratégies patrimoniales des acteurs, comme l'a montré Boinon (1991) en étudiant les déterminants de l'offre de terres agricoles. Il apparaît qu'au terme de sa carrière l'agriculteur a plutôt tendance à louer les terres qu'il détient en propriété. En effet, ce patrimoine auquel il voue un attachement singulier, lui offrira une source de revenu complémentaire jusqu'à son décès, et ce sont généralement ses héritiers qui procéderont à la vente. Boinon (1991) montre également que le décès est le principal déterminant de l'offre de terre détenue par des non-agriculteurs, car pour eux la conservation d'un patrimoine foncier traduit en partie des aspirations identitaires qui peuvent largement varier d'une génération à l'autre. Il apparaît que le comportement des anciens agriculteurs à ne pas réaliser leur capital de leur vivant tendrait à

8. À partir des tableaux 1 et 2, on obtient la variation du stock de terres détenues par les agriculteurs comme étant égal à ce qu'ils achètent moins ce qu'ils vendent modulo la part des ventes des Safer provenant des agriculteurs, soit $180\,000 = 360\,000 * [69\% - (13\% + 0,45 * 17\%)]$.

s'accroître sur longue période⁹. Ainsi les causes de la baisse du faire-valoir direct seraient à trouver du côté de facteurs démographiques tels que l'allongement de la durée de la période d'inactivité des anciens agriculteurs consécutive aux mesures favorisant leur départ à la retraite¹⁰ et surtout l'augmentation de l'espérance de vie. Des facteurs sociologiques, comme une propension, peut être accentuée dans les dernières années, des anciens agriculteurs à ne pas réaliser leur patrimoine de leur vivant, seraient ainsi à l'œuvre.

La rétention par anticipation d'un changement d'usage est souvent invoquée pour expliquer cette non-réalisation du capital des agriculteurs retraités. Si ce facteur peut difficilement être nié, il ne saurait être une nouveauté à même d'expliquer l'accroissement du faire-valoir indirect au cours de la dernière décennie. Bien que ce soit davantage la distance de la parcelle au village ou au bourg, ou plus précisément à son périmètre autorisé à la construction, qui permet d'identifier ces stratégies, l'examen du taux moyen de faire-valoir direct des exploitations selon que la commune où siège l'entreprise agricole est plus ou moins sous l'influence d'un pôle urbain, ou d'un pôle d'emploi rural, viendrait même infirmer cette hypothèse. Il appellerait à minima à considérer cet effet parmi d'autres. En utilisant la typologie ZAUER (zonages en aires urbaines et en aires d'emploi de l'espace rural), il apparaît en effet que le taux moyen de faire-valoir direct des exploitations (en réintégrant les terres détenues par les associés) des communes appartenant à un pôle urbain (59 %) ou à un pôle d'emploi de l'espace rural (58 %) est même légèrement supérieur à celui des fermes situées dans les autres communes de l'espace à dominante rurale (56 %). Une des conséquences directes de cette évolution est l'âge de plus en plus avancé des héritiers lors de la gestion de l'indivision, notamment pour des agriculteurs qui auront à gérer cette période d'instabilité dans le portage du foncier plus tard au cours de leur carrière, voire potentiellement alors qu'ils auront déjà cessé leur activité et transmis leur capital d'exploitation.

6 - Incidence du statut du fermage sur la structure de la propriété foncière

Les résultats des deux dernières enquêtes foncières, réalisées en 1980 et 1992, apportent des éléments intéressants sur la structure de la propriété foncière (Barthélemy et Fiche, 1994). Ce type d'enquêtes permet d'obtenir des informations sur les différents bailleurs d'une exploitation agricole en disposant notamment des liens de parenté éventuels entre le propriétaire foncier et le fermier. Elles ont mis en évidence la place croissante des agriculteurs retraités parmi les bailleurs ainsi qu'un phénomène d'atomisation de la propriété foncière.

En effet, en 1992 un exploitant qui louait au moins une partie de ces terres comptait en moyenne 4,7 propriétaires différents contre 3,5 en 1980. Là encore les disparités régionales sont très fortes : de 9,1 dans le Nord-Pas-de-Calais à 2,1 en Aquitaine. De plus seuls 18 % des exploitants louaient plus de la moitié de leur surface totale à un même bailleur en 1992¹¹. En outre, ces enquêtes ont montré que, entre 1980 et 1992, la part des terres mises en location par les agriculteurs retraités (ayant ou non des liens parentaux avec les exploitants) est passée de 38 % à 43 % alors que dans le même temps la part des surfaces en faire-valoir direct reculait de 7 %.

Distinguer les effets propres du statut du fermage sur la structure de la propriété foncière paraît on ne peut plus délicat. Toutefois, on peut avancer que le droit de préemption et l'encadrement du montant de la location ont contribué à un recul de la propriété foncière de rente, processus déjà engagé, quoique de manière très variable selon les régions, avant la mise en place des cadres législatifs de 1945-46. Ce retrait s'est accompagné d'un accès plus grand à la propriété par les agriculteurs, mais parallèlement l'augmentation progressive de la durée d'inactivité des

9. Pour Cavailhès (1992) le nombre d'agriculteurs et d'agriculteurs retraités parmi les vendeurs dépassent les 20 % sur des enquêtes réalisées dans les années 1960 et 1980.

10. Les mesures pour favoriser le départ à la retraite des agriculteurs âgés sont stabilisées depuis les années 1990. Cette composante de l'allongement de la période d'inactivité avancée par Boinon (1991) ne jouerait donc plus sur la dernière décennie.

11. Source Agreste - enquête foncière 1992.

agriculteurs (retraités) s'est traduite par une part croissante de terres agricoles mises en location par d'anciens agriculteurs.

Conjointement aux effets démographiques, il convient également d'intégrer dans l'analyse l'effet du processus de concentration des exploitations agricoles. Entre 1988 et 2007, le nombre d'exploitations agricoles a diminué de 51 % (- 24 % entre 2000 et 2007). Les terres libérées contribuent à l'agrandissement d'exploitations existantes, sans pour autant que ce transfert du droit de cultiver s'accompagne de celui du droit de propriété. À la faible participation des anciens agriculteurs au marché de la mutation définitive déjà mise en évidence, s'ajoute le fait qu'au niveau individuel le taux de faire-valoir direct diminue à mesure que le nombre d'hectares cultivés augmente (cf. tableau 4). De fait, la concentration des exploitations constitue un facteur qui contribue à la baisse du faire-valoir direct et à l'atomicisation relative de la propriété face à l'exploitation. Compte tenu de la faible ouverture du marché foncier (1,4 % des surfaces échangées chaque année), on voit mal comment ce processus d'atomicisation de la propriété foncière aurait pu s'inverser depuis la dernière enquête.

Tableau 4
Distribution des exploitations françaises hors DOM selon le taux de faire valoir direct (en intégrant les terres mis à disposition par les associés)

Quartile par nombre d'hectares	Borne inférieure (en ha)	Taux de faire valoir direct incluant les terres détenues par les associés et mis à disposition de la société (en %)	Part de la surface agricole utile totale (en %)
1	0	79	0,7
2	4,29	66	5,8
3	26,24	46	23,9
4	78,28	34	69,6

Source : Recensement de l'Agriculture 2010.

Certes la diminution du nombre d'exploitations traduit également leur regroupement avec maintien en activité des actifs, cependant la part de la baisse des exploitations attribuable à ce type de phénomène reste marginale dans la mesure où la baisse au niveau agrégé du nombre d'actifs non salariés est plus importante que celle du nombre d'exploitations. Le nombre d'actifs non salariés par exploitation est passé de 1,8 en 1988 à 1,7 en 2007. Ceci dit, on peut donc avancer que la concentration des exploitations se traduit par le fait qu'une part croissante des anciens agriculteurs ou de leurs héritiers ne compte plus d'exploitants agricoles dans leur famille. De la sorte, la stratégie patrimoniale des héritiers d'anciens agriculteurs, sans agriculteurs dans leur cohorte, constituera un déterminant de plus en plus important de l'évolution du marché foncier dans les années à venir. Une prochaine enquête foncière pourra alors confirmer si l'on assiste à un phénomène de sortie du foncier agricole des familles d'agriculteurs qui serait consécutif non pas à une moindre activité des agriculteurs à l'achat sur les marchés fonciers (notamment grâce aux droits dévolus aux fermiers), mais à la sortie des familles, et de leur patrimoine, du secteur agricole.

Conclusion

La politique foncière du statut du fermage constitue le cadre juridique définissant les relations entre le bailleur et le fermier et leurs droits respectifs. Les travaux de recherche économique restent assez peu développés sur ce qui constitue pourtant une des politiques agricoles les plus importantes dans la plupart des pays développés. L'économie du développement établit toutefois l'intérêt d'assurer un cadre favorable à l'investissement productif pour améliorer la fertilité du sol.

En conclusion, il apparaît qu'assurer un cadre incitatif à l'investissement productif notamment par l'amélioration de la fertilité du sol peut être considéré comme l'objectif principal de la politique foncière. En définissant les droits qui forment une quasi « *propriété culturale* » de la terre, le statut du fermage peut être vu comme une politique qui assure la coexistence entre la logique économique du fermier et la logique patrimoniale du bailleur par une répartition équilibrée des droits de propriété entre ces deux acteurs. Les droits relatifs au statut de fermier lui assurent une stabilité certaine quasiment comparable au faire-valoir direct. Toutefois, si le bailleur souhaite vendre la terre jusque-là mise en location, la possibilité de son rachat par un tiers qui pourra en reprendre l'exploitation à l'issue du bail incite le fermier à faire valoir son droit de préemption et donc à quitter son statut de fermier sur ces surfaces. 28,3 % des surfaces échangées annuellement relèvent de l'application de ce droit et si l'on intègre les achats par l'intermédiaire d'une Safer, c'est 41,1 % des surfaces échangées chaque année qui sont directement à relier avec la mise en œuvre de la politique foncière.

Via l'octroi du droit de préemption et le contrôle des loyers, le statut du fermage a engendré une modification de la structure de la propriété foncière. Mais des facteurs démographiques (allongement de la durée d'inactivité des retraités agricoles), sociologiques (faible activité des anciens agriculteurs sur le marché foncier) et structurels (concentration des exploitations et développement des formes sociétaires) participent également à l'accroissement du taux de faire-valoir indirect et d'atomisation de la propriété foncière. Bien que favoriser l'accès à la propriété constitue ce que l'on peut estimer être un des objectifs opérationnels de la politique foncière, l'accroissement de la part des terres agricoles en location ne peut être considéré comme le signe d'un échec de la politique foncière. En effet, la stabilité offerte par le statut de fermier est quasiment équivalente à celle du faire-valoir direct et l'objectif principal de la politique foncière agricole est bien celui d'assurer la stabilité nécessaire à l'investissement productif de long terme.

Frédéric Courleux
Centre d'études et de prospective

Bibliographie

- Aussy C. (1947), *Mémento des baux ruraux*, Éditions SPID, 98 pages.
- Barthélemy D. et Fiche D. (1994), « Propriété foncière et exploitation agricole en 1992 », *Agreste la statistique agricole, Études*, n° 27, 91 pages.
- Barthélemy D. (2002), « Économie patrimoniale et répartition des moyens de production dans l'agriculture française », *Économie rurale*, n° 268269, pp. 89-109.
- Binswanger h.p., Deininger K. et Feder g. (1995), "Power, distorsions, revolt and reform in agricultural land relations", in Berman J. and Srinivasan T.N., eds., *Handbook of development economics*, vol. 3.
- Bloch M. (1931), *Les caractères originaux de l'histoire rurale française*, Armand Colin, Réédition 1999, 412 pages.
- Boerendonk M.J. (1953), « La réglementation des prix des fermages et des prix de vente des terres aux Pays-Bas », *Économie rurale*, vol. 15, pp. 20-28.
- Boinon J.-P. (1991), Comportement des acteurs du marché foncier et formation du prix des terres agricoles en France, Thèse de Doctorat, Université de Bourgogne, 432 pages.
- Boinon J.-P. (2003), "Land Policy in France and its consequence for the farmers", *Agricultural Economics (CZE)*, vol. 49, n° 4, pp. 166-172.
- Cavailles J. (1992), *Le marché foncier et le prix des terres agricoles*, Document de travail INRA, 51 pages.
- Comby J. et Renard V. (1996), *Les politiques foncières*, Collection « que sais-je ? », PUF, Paris, 128 pages.
- Courleux F., Guyomard. H. et Levert F. (2007), *Étude prospective sur le fonctionnement des marchés de droits à paiement et de la réserve nationale mise 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, 81 pages.
- Deininger K. et Feder G. (2001), Land institutions and land markets, *In B. Gardner & G. Rausser, eds. Handbook of agricultural economics*, vol. 1.B. Amsterdam, Elsevier. pp. 287-331.
- Dewbre J., Anton J. et Thompson W. (2001), "The transfer efficiency and trade effects of direct payments", *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 83, n° 5, pp. 1204-1214.
- de Janvry A., Murgay, R. et Sadoulet E. (2001), Rural development and rural policy. *In B. Gardner & G. Rausser, eds. Handbook of agricultural economics*, vol. 2A. Amsterdam, Elsevier.
- Doll H., Fasterding F. et Klare K. (2002), « Droit d'héritage, droit du fermage et contrôle des structures agricoles en Allemagne », *Économie rurale*, vol. 268, pp. 103-118.
- Dubois P. (1999), « Aléa moral, fertilité de la terre et choix de contrats aux Philippines », *Revue économique*, vol. 50, n° 3, pp. 631-632.
- Espace rural (2009), *Le prix des terres en 2008*, Revue éditée par la FNSafer, 126 pages.

- Feder G. (1985), "The relation between farm size and farm productivity: the role of family labor, supervision, and credit constraints", *Journal of development economics*, n° 18, pp. 97-313.
- Guigou J.-L. (1982), *La rente foncière, les théories et leur évolution depuis 1650*, Economica, 944 pages.
- Madec J. (1969), « Réflexion à propos du marché des terres et de l'accès à la propriété foncière agricole », *Économie rurale*, n° 79, pp. 205-213.
- Maspetiol R. (1959), « Les aménagements du cadre juridique », *Économie rurale*, vol. 39, pp. 213-216.
- Lavigne Delville P. et Durand-Lasserre A. (2008), *Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud*, Livre blanc des acteurs français de la Coopération, Comité technique Foncier et Développement, 38 pages.
- Otsuka K., Chuma H. et Hayami Y. (1992), "Land and labor contracts in agrarian economies: theories and facts", *Journal of Economic Literature*, n° 30, pp. 1965-2018.
- Peignot B., Guivarc'h A. et Van Damme p. (2007), *Le statut du fermage, principes, mise en œuvre, conflits*, Éditions France Agricole, 282 pages.
- Pica Ciamarra U. (2004), "Access to land through rental markets: a (counter-) evolution in the World Bank's land policy?", *Land Reform, land settlement and cooperatives*, Food and Agriculture Organisation, n° 2, pp. 8-20.
- Salanié B. (1994), *Théorie des contrats*, Paris, Economica.
- Stiglitz J.E. (1974), "Incentives and risk sharing in sharecropping", *Review of Economic Studies*, vol. 41, n° 2, pp. 219-255.
- 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.
- Swinnen J.F.M, Ciaian p. et Kancs D. (2008), *Study on the functioning of land markets in the EU member states under the influence of measures applied under the common agriculture policy*, Center for european policy studies, 184 pages.
- Viau P. (1962), *Révolution agricole et propriété foncière*, Économie et Humanisme, Les Éditions Ouvrières, 253 pages.
- World Bank (2003), *Land policies for growth and poverty reduction*, *World Bank Policy Research Report*. Washington, DC, World Bank and Oxford, UK, Oxford University, 239 pages.