

FRANCE. Le statut du fermage. Une expérience réussie de sécurisation des droits d'usage du sol des producteurs agricoles.¹

Michel Merlet²

Un enjeu important pour de nombreux pays: sécuriser le droit d'usage du sol

Les surfaces agricoles travaillées en faire-valoir indirect représentent des quantités considérables, dans beaucoup de pays, développés ou en développement³. La sécurisation des droits des exploitants qui ne sont pas propriétaires constitue un enjeu fondamental pour des millions de producteurs.

Le faire-valoir indirect, sous ses différentes modalités, prêt, location, métayage, répond à des situations qui peuvent être radicalement différentes suivant les systèmes fonciers dans lesquels il s'insère. Il permet d'augmenter la mobilité du foncier et de réaliser des ajustements rapides qui seraient impossibles par le biais des cessions de propriétés foncières. Cette mobilité est tout à fait essentielle pour les économies paysannes, du fait des variations au cours du temps de la disponibilité en main d'œuvre dans une unité de production familiale.

L'Europe continentale offre des exemples intéressants et divers de sécurisation des droits des fermiers et des métayers. Le Danemark a fait figure de pionnier dans ce domaine en adoptant dès 1786 un statut du fermage moderne. On retrouve des législations protégeant les fermiers dans la plupart des pays européens, là où la production familiale marchande est dominante. La location se réalise parfois entre membres d'une même famille. Elle n'a pas le même rôle ni les mêmes implications suivant la façon dont s'opèrent les héritages et la législation les concernant.

La France a mis en place au milieu du XX^{ième} siècle une politique radicale de sécurisation des droits des locataires et des métayers.

Les lois sur le statut du fermage en France

Les lois sur le statut du fermage datent des années 1940 (modification du Code Civil du 04/09/43, puis 17/10/45 avec extension au métayage en 1946)⁴. L'agriculture française a alors grandement besoin de moderniser ses techniques de production.

Les textes concernant le statut du fermage font partie aujourd'hui du Code Rural. Cette fiche présente l'essentiel de leur contenu.

"Le sens des statuts du fermage et du métayage est double : il s'agit de limiter le pouvoir social du propriétaire-bailleur sur ceux qui étaient alors « ses » fermiers et, corrélativement, de limiter le montant de la rente foncière, c'est-à-dire du revenu du propriétaire foncier prélevé sur les revenus de l'exploitation agricole".⁵

a. Un accès à la terre garanti dans la durée à l'exploitant

Les contrats sont écrits ou verbaux. La durée minimale légale du bail est de 9 ans. Des baux à long terme de 18, 25 ans ainsi que des baux de carrière (dont le terme est fixé à l'âge de la retraite du preneur) sont aussi possibles.

¹ Texte préparé pour l'atelier "Gestion des sols et politiques foncières" du Forum Chine - Europe. AGTER. Octobre 2007. Paris.

² Directeur de l'association pour l'Amélioration de la Gouvernance de la Terre, de l'Eau et des Ressources Naturelles (AGTER)

³ Selon la FAO, la proportion des terres agricoles en faire valoir indirect (pur et mixte: indirect et direct pour la même exploitation) était en 1970 de 63% en Amérique du Nord, 41% en Europe, 32% en Afrique, 16% Asie et seulement 12% en Amérique Latine Source: A. de Janvry, K. Macours et E. Sadoulet. El acceso a tierras a través del arrendamiento. In El acceso a la tierra en la agenda de desarrollo rural. Banco Interamericano de Desarrollo. (Sustainable Development Department Technical papers series; RUR-108). 2002.

⁴ Conçu lors du Front Populaire, le statut du fermage avait alors été voté par la Chambre des Députés mais repoussé par le Sénat, où les propriétaires terriens étaient bien représentés. (Pierre Coulomb, La politique foncière agricole en France)

⁵ Pierre Coulomb, op cit.

Le preneur a droit au renouvellement pour 9 ans, sauf en cas de résiliation pour motif grave ou exercice du droit de reprise (le bailleur ne peut reprendre le bien loué que pour le travailler lui-même ou son conjoint ou au profit d'un descendant majeur ou mineur émancipé de plein droit, qui doit participer aux travaux de l'exploitation de façon effective et permanente et occuper personnellement les bâtiments d'habitation du bien repris).

En cas de décès du preneur, le bail continue au profit de son conjoint, de ses descendants et de ses ascendants participant à l'exploitation ou y ayant participé effectivement au cours des 5 années antérieures au décès.

Le preneur qui a apporté des améliorations au fonds loué (travail ou investissement) a droit à une indemnité du bailleur à l'expiration du bail.¹

Sous réserve d'avoir exercé la profession agricole pendant au moins 3 ans et d'exploiter le fonds en vente pour lui-même, et sous certaines conditions liées au contrôle des structures, le locataire est prioritaire pour acheter la terre si le propriétaire souhaite la vendre (droit de préemption du fermier).

b. Un niveau de rente foncière contrôlé par l'Etat

Des minima et des maxima entre lesquels le loyer peut varier sont fixés par arrêté préfectoral par région agricole, tant pour les terres que pour les bâtiments d'habitation et d'exploitation.

Le principe de régulation de l'évolution des loyers a été de fixer ceux-ci en nature, sous forme d'une quantité de produit par hectare. Cela revient à les indexer sur les prix agricoles.

c. Un dispositif spécifique de règlement des conflits

Une juridiction spécifique a été créée pour traiter de façon efficace les différends entre propriétaires et locataires et faire en sorte que la loi puisse être effectivement appliquée. Ce sont les tribunaux paritaires des baux ruraux qui sont compétents en premier ressort pour tous les litiges provenant de l'application du statut du fermage et du métayage. Ils sont constitués par 2 propriétaires bailleurs et 2 producteurs preneurs, et le juge d'instance, qui en assume la présidence.

d. Une articulation avec les autres politiques de développement

Le contrat de bail est soumis au "*contrôle des structures*", politique ayant pour objectif d'éviter une concentration trop forte de la terre et l'obtention d'exploitations viables. La validité du contrat est liée au respect de cette réglementation et à l'obtention par le preneur de l'autorisation d'exploiter.

Éléments pour la discussion

La mise en place de la loi sur le fermage a été possible en France du fait de l'existence d'**organisations paysannes puissantes** et d'un rapport de force favorable au niveau national. Cette politique a obtenu les résultats escomptés; elle a largement contribué à rendre possible la modernisation de l'agriculture familiale dans les régions où le faire-valoir direct n'était pas dominant. Par ailleurs, elle n'a pas fait chuter la quantité de terres mises en fermage. La rente foncière sur les terres agricoles a été réduite à un minimum symbolique et les exploitants ont obtenu les garanties nécessaires pour pouvoir investir dans la durée et ce, sans avoir à faire une réforme agraire.

Il convient toutefois de noter que le fermage s'est le plus développé dans les régions de grandes cultures annuelles. Par contre, le fermage est beaucoup moins répandu dans les zones de cultures pérennes comme la vigne. L'évaluation de l'amélioration du fonds pour des cultures pérennes est compliquée.

Garantir le droit des producteurs agricoles à travailler la terre sans en être propriétaire permet de résoudre les problèmes posés par les héritages égalitaires entre les générations et contribue à une gestion des ressources plus durable et compatible avec les intérêts de la société. Cela peut passer par la **sécurisation des droits des locataires, des métayers, ou des ayants droit**, comme cela a été le cas en France avec la loi sur le fermage. Une telle politique foncière, intéressante et efficace dans certains contextes, exige une législation adéquate. Toutefois, cela ne suffit pas. C'est uniquement s'il existe des organisations paysannes puissantes capables de lutter pour que de telles lois soient votées et pour exiger leur mise en application que ces politiques pourront être effectives. Il faudra parfois établir des juridictions spécifiques pour que les paysans puissent avoir réellement accès à la justice sur des thèmes aussi délicats.

- La politique sur le fermage mise en place en Espagne, bien qu'inspirée par l'expérience fran-

¹ La part de l'investissement que l'exploitation pouvait récupérer en partant était à l'origine assez réduite; elle a augmenté à partir de 1960, la loi ayant renforcé les possibilités d'investissement et de modernisation de l'exploitation par le fermier, tout en cherchant à ne pas léser les intérêts financiers du propriétaire. (Coulomb, op cit.)

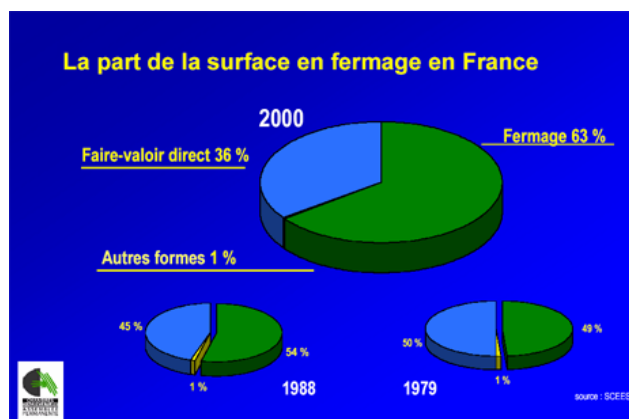
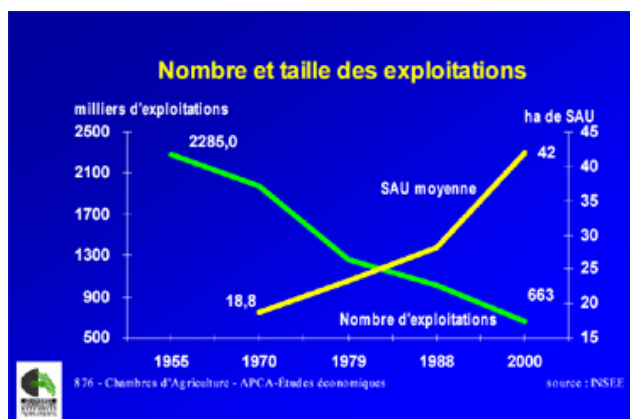
çaise, a eu des effets très différents. Elle a entraîné de la part des propriétaires une réaction de refus de céder leurs terres en faire valoir indirect. De ce fait, elle a rendu l'accès à la terre encore plus difficile pour les petits exploitants dans certaines régions. La faiblesse relative des organisations paysannes espagnoles par rapport aux organisations agricoles en France constitue probablement un des éléments explicatifs cet échec relatif.

- La sécurisation des droits des fermiers peut avoir des effets distincts et poser des problèmes dans les régions où la modernisation de l'agriculture a favorisé la consolidation de grosses exploitations qui louent la terre à un grand nombre de petits propriétaires. Elle favorise alors la grande production et non la production familiale.

La **réorganisation de la propriété** constitue une autre manière de corriger les problèmes liés aux transferts de la terre d'une génération à une autre, avec la création d'instances spécifiques de gestion des droits fonciers. Leur statut peut prendre diverses formes juridiques, sociétés civiles ou d'actionnaires, groupements fonciers, coopératives¹. Celles-ci louent alors aux producteurs les terres dont ils ont besoin. Les droits des exploitants doivent être garantis, et leurs unités de production correspondre aux exigences de la société.

Dans le contexte juridique anglo-saxon de la **Common Law**, la **fiducie (land trust)** permet d'arriver à des résultats assez semblables, en gérant de façon séparée les différents types de droits (property rights) et en se prêtant à de nombreuses variantes.

Annexe: Données sur l'évolution de l'agriculture française



Sources:

COULOMB, Pierre. La politique foncière agricole en France. in Cahiers Options Méditerranéennes, vol. 36. CIHEAM - Institut Agronomique Méditerranéen, Montpellier (France).

RIVERA, Marie-Christine. FNSAFER, Paris. Le foncier en Europe. Politiques des structures au Danemark, en France et au Portugal. in Cahiers Options Méditerranéennes, vol. 36. CIHEAM - Institut Agronomique Méditerranéen, Montpellier (France).

Chambres d'Agriculture. APCA. Etudes économiques.

Merlet, Michel. Cahier de propositions Politiques foncières et réformes agraires. FPH, APM, IRAM, 2001.

Commentaires de Robert Levesque sur la première version de la fiche.

Auteurs de la fiche:

MERLET, Michel (AGTER)

¹ Les Groupement Fonciers Agricoles (GFA), les Groupements Fonciers Pastoraux (GFP), et les montages de sociétés civiles pour la gestion du foncier (comme la Société Civile des Terres du Larzac, SCTL) constituent des exemples qui ont été mis en place en France. Le projet des Offices Fonciers, qui faisait partie des mesures envisagées par le Parti Socialiste lors de l'accession au pouvoir de François Mitterrand en 1981, abandonné par la suite, et le travail actuel de Terre de Liens relèvent d'approches similaires.