



AgEcon SEARCH

RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Réflexion sur l'expérience des SAFER

J. Madec

Citer ce document / Cite this document :

Madec J. Réflexion sur l'expérience des SAFER. In: Économie rurale. N°65, 1965. pp. 77-92;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1965.1906>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1965_num_65_1_1906

Fichier pdf généré le 08/05/2018

Abstract

The SAFER were created in France between 1961 and 1964, and are the instrument that is in charge of changing and transforming land structures in order to adapt them to the needs of a modern expanding economy. One of the most interesting aspects consists of observing how these societies have penetrated into the French technical, economic, sociological and political context; what working methods they are using, what their outlook for further development is. The author suggests answers to these questions.

Praised by some, fought by others, 29 societies have been set up in the course of only three years; they cover the whole national territory except for seven « départements ». Their organization is flexible : it brings together the representatives of farmers' associations and of the government service. These societies are non profit limited-liability companies which buy land freely put up for sale, improve it and resell it to farmers in order to increase the size of too small farms. Since the beginning 60.941 hectares have been acquired, of which 30.260 hectares were acquired in 1964. The rôle of the SAFER is still small but is growing rapidly. Working methods have been developed to guide these interventions.

The spontaneous and anarchic evolution of the land structures resulting from an important rural exodus, should be guided and canalized in order to avoid excesses of the « Grapes of Wrath » type or of poverty-stricken resignation. The SAFER are the first institution created in France to work towards this aim or with the hope of attaining it.

Résumé

Les SAFER, créées en France de 1961 à 1964, sont l'instrument chargé de modifier, de transformer les structures foncières en vue de les adapter aux exigences d'une économie moderne en croissance. L'un des aspects les plus intéressants consiste à observer comment les SAFER se sont insérées dans le contexte technique, économique, sociologique, politique français ; quelles sont les techniques de travail qu'elles utilisent, quelles sont leurs perspectives de développement ultérieur. C'est à ces questions que l'auteur propose des réponses.

Préconisées par les uns, combattues par les autres, 29 SAFER se sont mises en place en trois ans seulement ; elles recouvrent l'ensemble du territoire national sauf sept départements. Leur organisation est souple : elle associe les représentants des organisations professionnelles à l'administration. Sociétés anonymes, sans but lucratif, les SAFER achètent des terres librement mises en vente, les aménagent, les rétrocèdent à des agriculteurs en vue d'agrandir leurs exploitations trop exiguës. De l'origine à 1964, 60941 hectares ont été acquis, dont 30260 hectares en 1964. Le rôle des SAFER est encore faible, mais croît rapidement. Des techniques de travail sont mises au point et guident les interventions.

L'évolution spontanée et anarchique des structures foncières, consécutives à un exode rural important, doit être guidée, canalisée, en vue d'éviter les excès des « Raisins de la colère » ou de la résignation miséreuse. Les SAFER sont le premier instrument créé en France dans ce but ou cet espoir.

REFLEXION SUR L'EXPERIENCE DES SOCIETES D'AMENAGEMENT FONCIER ET D'ETABLISSEMENT RURAL (SAFER)

par Jean MADEC

Directeur du bureau d'études de la S.C.A.F.R.

Les SAFER, créées en France de 1961 à 1964, sont l'instrument chargé de modifier, de transformer les structures foncières en vue de les adapter aux exigences d'une économie moderne en croissance. L'un des aspects les plus intéressants consiste à observer comment les SAFER se sont insérées dans le contexte technique, économique, sociologique, politique français ; quelles sont les techniques de travail qu'elles utilisent, quelles sont leurs perspectives de développement ultérieur. C'est à ces questions que l'auteur propose des réponses.

Préconisées par les uns, combattues par les autres, 29 SAFER se sont mises en place en trois ans seulement ; elles recouvrent l'ensemble du territoire national sauf sept départements. Leur organisation est souple : elle associe les représentants des organisations professionnelles à l'administration. Sociétés anonymes, sans but lucratif, les SAFER achètent des terres librement mises en vente, les aménagent, les rétrocèdent à des agriculteurs en vue d'agrandir leurs exploitations trop exiguës. De l'origine à 1964, 60941 hectares ont été acquis, dont 30260 hectares en 1964. Le rôle des SAFER est encore faible, mais croît rapidement. Des techniques de travail sont mises au point et guident les interventions.

L'évolution spontanée et anarchique des structures foncières, consécutives à un exode rural important, doit être guidée, canalisée, en vue d'éviter les excès des « Raisins de la colère » ou de la résignation miséreuse. Les SAFER sont le premier instrument créé en France dans ce but ou cet espoir.

AN APPRAISAL OF THE SAFER (SOCIETES D'AMENAGEMENT FONCIER ET D'ETABLISSEMENT RURAL) MOVEMENT

The SAFER were created in France between 1961 and 1964, and are the instrument that is in charge of changing and transforming land structures in order to adapt them to the needs of a modern expanding economy. One of the most interesting aspects consists of observing how these societies have penetrated into the French technical, economic, sociological and political context; what working methods they are using, what their outlook for further development is. The author suggests answers to these questions.

Praised by some, fought by others, 29 societies have been set up in the course of only three years; they cover the whole national territory except for seven « départements ». Their organization is flexible : it brings together the representatives of farmers' associations and of the government service. These societies are non profit limited-liability companies which buy land freely put up for sale, improve it and resell it to farmers in order to increase the size of too small farms. Since the beginning 60.941 hectares have been acquired, of which 30.260 hectares were acquired in 1964. The rôle of the SAFER is still small but is growing rapidly. Working methods have been developed to guide these interventions.

The spontaneous and anarchic evolution of the land structures resulting from an important rural exodus, should be guided and canalized in order to avoid excesses of the « Grapes of Wrath » type or of poverty-stricken resignation. The SAFER are the first institution created in France to work towards this aim or with the hope of attaining it.

La notion de structure

Le terme « structures » est manifestement un mot-clé du langage actuel ; bien que très utilisé, sa signification n'en demeure pas moins imprécise : le mathématicien, le physicien, le biologiste, l'économiste, le sociologue ou l'homme de la rue, l'utilisent très fréquemment sans lui donner le même contenu.

Soit un ensemble composé de parties élémentaires, ces parties ne sont pas nécessairement identiques entre elles mais elles sont liées les unes aux autres au sein de l'ensemble qu'elles composent. De la même manière, l'ensemble peut être à son tour considéré comme un élément d'un « tout » plus vaste qui l'englobe.

C'est l'état des proportions et des relations entre ces éléments et ensembles qui caractérisent une structure. Pendant une période donnée, cet état peut être considéré comme stable ; à l'intérieur de la structure, qui joue alors le rôle d'un cadre ou d'un environnement lui-même stable, d'autres phénomènes peuvent jouer sans le détruire : il en est ainsi par exemple des phénomènes conjoncturels en économie politique. Par contre, à plus long terme, l'état des proportions et des relations peut se modifier, de sorte que la structure ne peut plus être considérée comme identique à elle-même : *les transformations structurelles s'inscrivent donc dans le temps.*

Si l'on transpose ces remarques dans le domaine concret de l'agriculture, l'exploitation agricole peut être considérée comme un ensemble spatial du premier degré, composé de parties élémentaires : les parcelles cadastrales ou culturales. Ces parties, généralement distinctes les unes des autres par la dimension, les aptitudes agronomiques, sont liées entre elles dans l'exploitation de par le pouvoir de décision de son chef. L'entreprise agricole est liée aux autres, ne serait-ce qu'en raison de la localisation spatiale de ces dernières, et constitue l'un des éléments d'un ensemble plus vaste, de second degré, d'assise régionale par exemple.

— *la structure foncière* est l'état des proportions et des relations entre les parcelles et les exploitations dans un ensemble spatial donné ;

— *la structure agraire* s'élargit en introduisant en outre la notion juridique de propriété ;

— *la structure rurale* englobe la totalité des élé-

ments stables pendant une période donnée, à l'intérieur ou à travers desquels s'expriment les activités et la vie des ruraux, y compris les non-agriculteurs.

La notion d'aménagement

La notion d'*aménagement*, du point de vue économique, se réfère à la localisation des efforts de mise en valeur des potentialités d'un territoire. Elle implique un ordonnancement dans l'espace, des efforts consentis en vue d'atteindre un objectif déterminé de mise en valeur.

Ainsi, l'*aménagement du territoire* a pour objet essentiel la répartition rationnelle des hommes et des activités dans l'espace, en vue d'atteindre un certain niveau objectif de mise en valeur des potentialités qu'il renferme.

L'*aménagement foncier* est plus limité dans son objet, puisqu'il ne concerne que la mise en valeur des potentialités agronomiques. Celle-ci s'accomplit à travers les entreprises ou exploitations agricoles. L'*aménagement foncier* se réfère donc notamment à la manière dont les terres se répartissent entre les exploitations et à la manière dont celles-ci sont mises en valeur.

L'*aménagement rural* embrasse l'ensemble du milieu rural, dont il doit permettre et stimuler la vie. Des investissements dits d'*infra-structure*, doivent faciliter les fonctions de relations en milieu rural : échanges de biens et de services sur le plan économique ; relations humaines, culture et loisirs sur le plan social.

Aménagement foncier et rural se distinguent donc nettement : le premier met l'accent sur une notion technico-économique : la dimension, la localisation, le degré de mise en valeur des exploitations agricoles ; le second met l'accent sur une notion essentiellement socio-économique : échange de biens et de services, relations humaines et culturelles, ouverture du microcosme sur le monde extérieur. Autrement dit, la première optique débouche sur l'aptitude à la pérennité et à la viabilité économique *interne* à l'entreprise ; la seconde intéresse, notamment et en outre, la viabilité socio-économique *externe* aux entreprises agricoles.

L'*aménagement foncier* peut entraîner des incidences sur l'état des structures foncières.

L'ORGANISATION ET LA MISE EN PLACE DES SAFER

Prévue par la loi d'Orientation agricole du 5 août 1960, la mise en place des SAFER a commencé dès 1961. Elles ont été constituées sous l'impulsion de l'Administration, des organisations professionnelles agricoles et de la Société centrale d'aménagement

foncier rural (SCAFR). Créées sur le plan juridique, elles se sont organisées peu à peu sur le plan technique, mais elles ne se situent pas toutes au même degré de développement.

LA CONSTITUTION DES SAFER

L'administration

Sous l'égide du Génie Rural, un gros effort avait été entrepris en matière d'aménagement foncier, surtout de remembrement, notamment depuis 1946. Cette œuvre tend à s'élargir du fait de la promulgation des lois du 5 août 1960 et du 8 août 1962. Le service du Génie Rural se trouvait donc préparé à collaborer à l'expérience de restructuration foncière confiée aux SAFER, en particulier au Plan National. Le service de l'Aménagement Rural est chargé de suivre les opérations réalisées par les SAFER, notamment en matière de travaux d'équipement ou d'aménagement des exploitations agricoles. De plus, au niveau régional, le Commissaire du Gouvernement représentant le Ministre de l'Agriculture auprès de chaque SAFER appartient au Génie Rural dans la totalité des cas.

Enfin, depuis 1962, le ministère de l'agriculture comporte un service des Structures dans le cadre de la Direction générale de l'enseignement et des affaires professionnelles et sociales. Le service est chargé, sur un plan général, de « l'élaboration et de la mise en œuvre des moyens propres à assurer l'amélioration des structures foncières et économiques des exploitations agricoles, à l'exclusion des interventions techniques comportant des équipements ou des travaux » (1). Il établit notamment la liaison avec la Direction des Structures créée au sein de la Direction Générale de l'Agriculture de la Communauté Economique Européenne.

Dans l'ensemble, l'Administration assume auprès des SAFER, une mission de contrôle et de conseil. L'expérience technique et administrative des fonctionnaires, notamment des Commissaires du Gouvernement représentant le Ministre de l'Agriculture d'une part, le Ministre des Finances et des Affaires Economiques d'autre part, a certainement contribué à donner à ces sociétés un certain « standing » et le

sens de leur vocation d'intérêt général. L'Administration, par sa présence dans les SAFER, leur apporte une sorte de caution dont l'intérêt ne peut échapper.

Les organisations professionnelles

Traditionnellement, les Organisations professionnelles de l'agriculture ont défendu les intérêts des exploitations agricoles quant aux prix des produits. Cependant, vers 1960, le problème des structures foncières a, en outre, été posé. Les Jeunes Agriculteurs notamment ont pris conscience de la nécessité de l'agrandissement d'un certain nombre d'exploitations trop exigües : la réorganisation des structures foncières, liée à l'évolution de la population active agricole, est apparue peu à peu comme l'un des facteurs essentiels d'une « politique de parité des revenus ». Désormais, il est généralement admis que les possibilités d'obtention des revenus socialement acceptables sont plus grandes dans une exploitation d'une certaine taille que dans une petite exploitation traditionnelle. Pour certains, tel Monsieur Debatisse (2), alors secrétaire général du Centre National des Jeunes Agriculteurs, l'agrandissement de l'exploitation doit se faire progressivement, de sorte que l'agriculteur puisse techniquement et financièrement apprendre à la gérer.

Si certains s'attachent à mettre l'accent sur le seul problème des prix, d'autres s'associent à la politique de restructuration foncière préconisée par le Gouvernement ; parmi ces derniers, un certain nombre estiment même que cette politique est trop timide et trouvent que « exploitation » et « propriété » doivent être systématiquement différenciées.

En fait, bien que les organisations professionnelles agricoles aient accepté officiellement et même encouragé sur le plan national, l'idée d'une restruc-

(1) Arrêté du 25 avril 1963 portant répartition des attributions entre les Directions et Services du Ministère de l'Agriculture - Titre IV.

(2) DEBATISSE (M.). — « La Révolution silencieuse » - P.U.F.

turation foncière, il faut reconnaître que l'unanimité était loin d'être acquise en 1960. Pourtant, ce sont les représentants régionaux des organisations professionnelles agricoles qui composent les conseils d'administration des SAFER. Ayant accepté d'y siéger, ils ont dû se rendre compte très vite, que leur société apportait effectivement des éléments de solution aux problèmes concrets posés par les agriculteurs : il y a en effet une certaine distance entre les prises de position doctrinales, voire démagogiques, et la réalité concrète. Depuis lors, les idées ont progressé considérablement. Les discussions engagées au sein des Chambres d'agriculteurs puis au niveau de la Commission Départementale des structures au sujet de la définition de l'exploitation viable à 2 Unités de Travail Humain (UTH) ont également contribué à cette prise de conscience du problème.

De plus, depuis 1965, des Commissions spécialisées en matière de structure se sont créées dans le cadre des organisations professionnelles au niveau national et départemental.

La SCAFR et la FNSAFER

Afin de concrétiser la position des milieux professionnels, en matière d'aménagement foncier, la SCAFR a été constituée le 25 avril 1960, avant la promulgation de la loi d'orientation agricole, mais dans l'esprit même de ce texte. Société anonyme, présidée par M. E. Forget, conseiller économique et social, président de l'Association Nationale de Migration et d'Etablissement Ruraux (ANMER), elle groupe les grandes organisations professionnelles agricoles nationales et les organismes financiers travaillant pour l'agriculture, notamment la Caisse nationale de crédit agricole (CNCA) et la Caisse des dépôts et consignations.

Une des premières missions de la SCAFR a été, précisément, de susciter dans un cadre régional, la constitution des SAFER, avec la participation des organisations professionnelles locales (Chambres d'agriculture, syndicats, Caisses de crédit agricole et Mutualité, ...) et d'organismes centraux tels que l'ANMER.

La SCAFR, après avoir favorisé la création des SAFER, a été amenée à jouer vis-à-vis de ces sociétés, des rôles d'animation, de coordination, d'organe de liaison et de prestataire de services. Elle dispose, depuis 1960, d'un bureau d'études, et traite mécanographiquement les comptabilités des SAFER. Elle est, de plus, membre du conseil d'administration de chaque Société.

Dans le courant de l'année 1962, l'ensemble des SAFER, agréées ou sur le point de l'être, ont décidé de se fédérer dans le but :

— d'échanger le fruit de leur expérience,

— de trouver en commun des solutions à leurs problèmes,

— de plaider leur position devant les pouvoirs publics.

Ainsi fut créée la FNSAFER. Dans la pratique, la SCAFR et la FNSAFER sont étroitement imbriquées : leur président est commun ; la SCAFR est désignée pour assurer le soutien « logistique » de la fédération, et en particulier de son secrétariat sous l'autorité du président et d'un bureau de plusieurs membres choisis chaque année par permutation.

En définitive, 29 SAFER sont actuellement en place (3) sur 83 départements ; 27 sont agréées. La plupart sont pluridépartementales ; leurs circonscriptions correspondent généralement, mais non systématiquement, à celles des régions de programme, ce qui est peut-être regrettable. Seuls sept départements n'appartiennent pas aux circonscriptions de SAFER en place ou prévues dans un proche avenir.

Trois à quatre ans auront donc suffi pour permettre la constitution de SAFER sur la quasi-totalité du territoire national. Pour bien comprendre le succès obtenu, il faut, d'une part, comparer le rythme d'implantation des SAFER à celui d'autres organismes agricoles d'assise régionale mais de vocation nationale, et, d'autre part, se souvenir que le sujet des structures foncières était l'un des grands tabous économiques d'un passé récent.

Ce succès provient incontestablement :

— de la prise de conscience des besoins. Bien avant 1960, de nombreux agriculteurs avaient pris conscience des difficultés économiques inhérentes à l'exiguïté de leurs exploitations : de 1954 à 1960, 38 % des actifs agricoles masculins âgés de 25 à 30 ans ont quitté l'agriculture. Cependant, l'idée d'une restructuration foncière, qui implique davantage qu'un agrandissement de certaines exploitations, est née d'une réflexion au niveau national ;

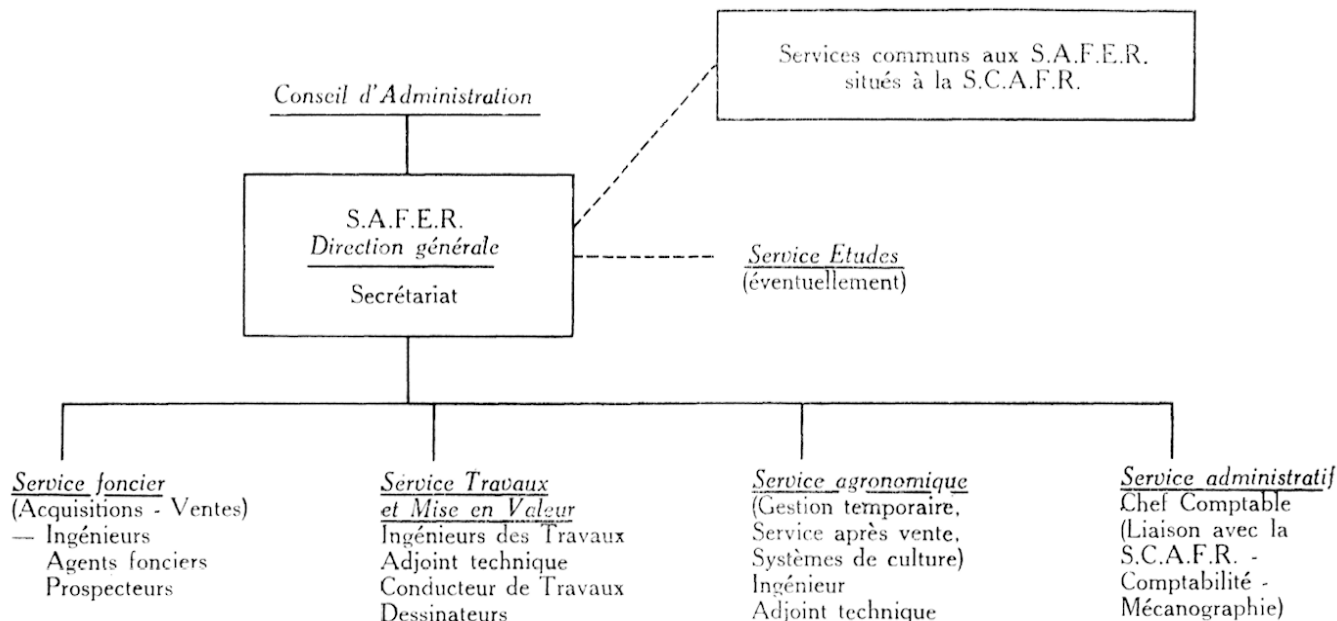
— de la souplesse organique initiale, qui a rendu possible l'association de la « Profession » et de « l'Administration ». La SAFER, société anonyme sans but lucratif, est dirigée par un conseil d'administration composé de « professionnels » ; fonctionnant avec des capitaux publics, elle se trouve placée sous le contrôle de deux Commissaires du Gouvernement et a une mission d'intérêt général ;

— de l'initiative développée par certaines organisations nationales, notamment la SCAFR, qui ont

(3) Dont deux compagnies d'aménagement régional qui ont reçu l'agrément du ministère de l'agriculture en qualité de SAFER.

Il est donc logique que ces sociétés n'atteignent pas aujourd'hui le même degré de développement. Les moyens propres à chaque société sont fonction, outre leur « ancienneté », de l'importance du marché foncier, des besoins régionaux de restruc-

turation, ainsi que des dotations financières qui lui sont allouées (Comité 6 du Fonds de développement économique et social (FDES). Cependant, l'organisation interne des SAFER repose sur un organigramme du type suivant :



Le personnel

L'un des problèmes les plus importants qui se posent au niveau des SAFER est celui du personnel : l'organisation a finalement la valeur et la compétence des hommes qui l'animent. Non seulement le recrutement doit être rigoureux quant aux valeurs morales et humaines des agents, mais encore quant à leurs aptitudes techniques. En effet, la restructuration foncière fait appel à des connaissances qui relèvent de plusieurs disciplines d'enseignement distinctes ; il s'agit souvent d'effectuer une synthèse entre les différents facteurs d'analyse. Presque toujours, l'enseignement agricole dispensé repose sur des notions ponctuelles et non spatiales. Pour le moment, il n'existe pas de préparation systématique à l'aménagement du territoire agricole et rural aboutissant à offrir sur le marché du travail, un personnel qualifié. Dans ces conditions, il semble que tout soit à mener de front : la recherche théorique, le perfectionnement de la doctrine, les règles d'application pratique, probablement en allant des faits aux idées et inversement. L'expérimentation et la réflexion vont de pair. Les agronomes, qui se sont toujours voulus davantage « ensemble » (4) que spécialistes, demeurent de ce fait l'élément de base du personnel recruté par les SAFER.

La SCAFR a pris l'initiative d'organiser des séminaires ou réunions de différents niveaux, destinés au personnel des SAFER : réunions de Directeurs, d'Ingénieurs, d'Agents fonciers... Ainsi, le personnel des sociétés peut échanger des points de vue différents, comprendre des opérations d'un type nouveau ; ces séances sont parfois suivies de visites sur le terrain. Dans l'ensemble, l'esprit critique se trouve développé et une certaine conception de la restructuration foncière se propage ainsi progressivement en s'enrichissant.

Le problème du personnel des SAFER est d'autant plus important que ces sociétés, qui doivent se développer, devront changer d'échelle : le Directeur ne pourra plus, ou ne peut plus désormais, contrôler lui-même toutes les opérations effectuées par sa société. Une démultiplication des tâches et des responsabilités s'impose.

Il serait inconcevable que des organismes d'intérêt général ne se développent pas en fonction des besoins, sous prétexte que l'équilibre de gestion financière et technique de la société se trouve atteint dès un certain niveau de développement : le dynamisme doit l'emporter sur les impératifs d'équilibre comptable à court terme.

Actuellement, l'ensemble des SAFER constituées comprend 294 agents dont 65 ingénieurs et cadres. En règle générale, il y a un ingénieur pour 4 à 5 agents. La société la plus ancienne (Languedoc-Roussillon) utilise un personnel comprenant 62 agents et 14 ingénieurs et cadres.

(4) CEPEDE (M.) et WEILL. — L'agriculture - P.U.F.

Liaison directe entre la SAFER et les agriculteurs sur le plan local

En liaison étroite avec les organisations professionnelles, les SAFER ont parfois été amenées à susciter sur le plan local des Commissions ou des Comités consultatifs composés d'agriculteurs volontaires. Ces Comités cantonaux ou communaux sont alors de précieuses sources de renseignements pour les SAFER, tant du point de vue de la prospection que du point de vue des réalisations. Les recom-

mandations de ces comités sont transmises au niveau départemental à une Commission technique également composée d'agriculteurs et qui constitue un relai entre la base et le conseil d'administration de la SAFER régionale. Bien que ces comités ou commissions ne soient que consultatifs, ils sont des intermédiaires généralement utiles, qui évitent les incompréhensions, les litiges, et contribuent à propager l'idée même de la restructuration. Il semble essentiel que les agriculteurs de base puissent s'exprimer par des canaux de ce genre.

LES TECHNIQUES DE TRAVAIL

La restructuration foncière implique une nouvelle répartition des terres entre les exploitations agricoles.

A un moment donné, les terres se répartissent entre les exploitations, d'une certaine manière ; cette répartition n'est pas définitive : elle varie dans le temps. L'importance des changements intervenus peut s'apprécier d'un recensement à l'autre. Cette évolution, en quelque sorte « naturelle » ou spontanée, résulte d'initiatives privées, non coordonnées entre elles.

Au contraire, les notions de restructuration foncière et celles de réaménagement foncier, entreprises par des organismes spécialisés, nécessitent une certaine rationalité initiale, un choix doctrinal, qui oriente l'action. Evolution « naturelle » et réaménagement foncier relèvent donc de concepts nettement distincts.

Les options qui président à la restructuration foncière peuvent répondre à des préoccupations soit économiques, soit sociales, ou les deux.

Les options économiques

La théorie économique enseigne qu'il existe, pour chaque catégorie de production et dans un état donné des connaissances techniques, une dimension optimale des entreprises, pour laquelle le coût par unité produite est minime.

Si cette théorie peut être appliquée à l'agriculture, la restructuration foncière la plus rationnelle du point de vue économique est celle qui consiste à répartir les terres entre des exploitations de dimension optimale.

Du fait de la diversité géographique des potentialités agronomiques, de la diversité des productions possibles, etc., il n'y a pas une dimension optimale unique, mais plusieurs, qu'il est alors nécessaire de déterminer, et qui sont susceptibles de varier dans le temps. En fait, l'application pratique des méthodes proposées dans ce but rencontre des difficultés que n'ignorent pas les économistes...

Les options sociales

La dimension de l'exploitation détermine, dans une certaine mesure, la gestion de l'entreprise. En particulier, le système de production et la combinaison des facteurs : travail et capital, varient avec cette dimension. Le nombre de travailleurs est donc lié en partie à la manière dont les terres se répartissent entre les exploitations — ou inversement. Ainsi une agriculture de grandes dimensions à base de capital, exige moins de main-d'œuvre qu'une agriculture de petites dimensions à base de travail humain. Le passage du second type au premier implique donc un transfert d'activité et souvent un exode rural ; il est lié à la capacité d'absorption de main-d'œuvre, des autres branches d'activité.

Très souvent, les préoccupations sociales sont exprimées en terme de revenus : il s'agit de procurer aux agriculteurs un revenu minimum socialement acceptable.

En fait, ces préoccupations s'étendent généralement au mode de vie. C'est ce qu'expriment les termes suivants : « exploitation familiale », « exploitations père-fils », etc...

En somme, le point de vue social débouche sur la répartition des terres entre des exploitations familiales de dimension suffisante pour assurer à chaque travailleur un revenu minimum. Mais, à la limite, il aboutit à la répartition égalitaire des terres, compte tenu de leurs aptitudes agronomiques, entre les candidats agriculteurs.

L'option socio-économique : l'exploitation familiale « viable », à 2 unités de travail humain masculin

Ainsi que les autres pays de la Communauté, la France a retenu une option sociale, d'où les préoccupations économiques ne sont pas cependant exclues : il s'agit de constituer des exploitations de type familial, à 2 Unités de Travail Humain masculin, économiquement viables (loi d'orientation agricole de 1960).

On a alors voulu calculer le nombre d'hectares par région naturelle ou par système de culture, correspondant à la viabilité économique de l'exploitation et au plein emploi des travailleurs. Les Chambres d'agriculture, puis les Commissions départementales de structures agricoles ont été chargées de cette recherche. L'ensemble des résultats n'est pas encore officiellement connu.

Cette option, à la base de l'action entreprise par les SAFER, peut être discutée aujourd'hui.

Il semble que le législateur ait voulu lier l'action des SAFER à l'évolution spontanée de la population active agricole : cette évolution est, en effet, le préalable nécessaire à la libération des terres. Même s'il apparaît économiquement souhaitable de constituer des unités d'exploitations de très grandes dimensions par regroupement de plusieurs petites exploitations, il faut tenir compte de la réalité. Or, du fait de leur présence sur le territoire agricole, les agriculteurs de plus de 35 ans, trop engagés dans leur métier pour le quitter, cristallisent certaines structures. L'examen des pyramides des âges montre que ces agriculteurs sont encore relativement nombreux, de sorte que le volant de terres théoriquement disponibles est insuffisant pour que l'on puisse appliquer globalement, dès à présent, une réforme intégrale aboutissant à de grandes unités d'exploitation. Par contre, le nombre de jeunes de moins de 35 ans, entrant dans la branche d'activité agricole, est considérablement réduit, ce qui ouvre des perspectives d'intervention élargies, dans l'avenir, lorsque les agriculteurs plus âgés se seront reti-

rés. Il est probable que, au fur et à mesure des disponibilités en terres, l'action des SAFER se rapprochera des concepts économiques. Il est éminemment souhaitable qu'elles s'y préparent dès maintenant, notamment en formant un personnel sur la base des réalités concrètes, en mettant au point des techniques de travail, de manière à faire face aux besoins qui iront s'élargissant d'année en année.

Sur le plan théorique, comment imaginer que les SAFER, qui ont précisément pour mission de contribuer à l'adaptation des structures aux conditions socio-économiques en perpétuelle transformation, acceptent de considérer comme définitives les options socio-économiques prises en ce domaine en 1960 ?

Sur le plan pratique, il est évident que tout étoffement d'une petite exploitation constitue une amélioration ; mais cet étoffement peut être insuffisant pour permettre à l'exploitant d'obtenir un revenu socialement acceptable ou de parité, d'ailleurs, variable dans le temps. Les SAFER ont parfaitement conscience des risques qu'accepte le jeune agriculteur de moins de 35 ans, qui a devant lui une trentaine d'années de vie active et qui devra progressivement accroître de façon considérable la dimension de la petite exploitation dans laquelle il s'installe aujourd'hui. Ceci pose des problèmes d'aptitude technique et de financement extrêmement graves ; d'une façon générale, ce sont ces problèmes (5) qui se poseront de manière particulièrement aiguë dans les 15 prochaines années, si toutefois la croissance économique nationale se poursuit sans à-coup grave.

LES TECHNIQUES UTILISEES

Dès sa création, la SAFER doit se faire connaître et démontrer l'intérêt de ses interventions ; elle cherche, en conséquence, les ventes annoncées et s'efforce d'acquérir certaines terres. Ce sont là des *opérations d'opportunité*, réparties au hasard des ventes sur le territoire de la circonscription.

Lorsque la SAFER est plus connue des vendeurs et des candidats attributaires, ceux-ci lui signalent les projets de vente. Lorsque la législation sur le droit de préemption de la SAFER s'applique dans sa circonscription, toutes les ventes doivent lui être préalablement notifiées. Elle a, dès lors, davantage de facilités pour effectuer un tri entre les projets et ne retenir que les cas qui s'inscrivent réellement dans l'optique actuelle de la restructuration foncière.

Peu à peu, la SAFER concentre ses efforts sur certaines zones de sa circonscription, qui apparaissent globalement prioritaires dans les besoins de restructuration foncière. Ces zones sont générale-

ment déterminées par des études préalables ; leurs conclusions rejoignent d'ailleurs très souvent l'impression acquise par les responsables de la SAFER lors des premières opérations.

Les techniques utilisées par la SAFER comportent toujours un certain nombre d'analyses (rapport d'expertise, relevé du plan cadastral, plan d'attribution des terres achetées, etc.). Cependant, ces techniques s'affinent progressivement lorsque la SAFER passe d'une étape de développement à la suivante.

Dans la troisième étape, la SAFER procède à des études systématiques préalables qui débouchent sur l'*élaboration de plans directeurs de restructuration foncière*.

Peu à peu, les SAFER en arrivent donc à des programmes d'*action concentrée*.

(5) Y compris le financement de l'équipement interne de l'entreprise agricole.

Plan directeur de restructuration foncière et exploitation-pôle

Dans une localité donnée, les ventes sont échelonnées dans le temps ; en outre, les parcelles sont réparties souvent de manière désordonnée, sur le territoire. Les SAFER ne peuvent intervenir que s'il y a vente de terre. Leurs opérations se succèdent donc suivant un rythme discontinu, fonction en premier lieu des décisions des vendeurs, et portent sur des terres géographiquement dispersées.

Il s'agit alors d'élaborer un plan directeur de restructuration foncière, susceptible de maintenir une cohérence nécessaire entre les opérations, particulièrement en ce qui concerne l'attribution des terres.

Le plan-directeur doit faire apparaître :

— la localisation des terres susceptibles d'être libérées dans les dix prochaines années ;

— la localisation des exploitations dont la pérennité est très probablement assurée pour les dix prochaines années. Parmi ces exploitations, on peut distinguer celles qui sont actuellement « viables » du point de vue économique, et celles qui ne le sont pas, et comprennent :

— d'une part, les exploitations dont les titulaires ne désirent aucune modification structurelle ;

— d'autre part, les exploitations dont les titulaires souhaitent l'agrandissement.

Ce plan établi, la SAFER possède des éléments précieux (6) en vue des acquisitions de parcelles et d'exploitations. Ces acquisitions peuvent être raisonnées en fonction des rétrocessions ultérieures au profit d'agriculteurs déterminés.

En ce qui concerne la rétrocession des terrains acquis par la SAFER, il est nécessaire d'établir une distinction entre le principe dit de « justice distributive » et celui de « l'exploitation-pôle ».

En effet, un souci de « justice distributive » voudrait que les terres acquises par la SAFER soient réparties de façon égalitaire entre les agriculteurs de la zone considérée.

L'expérience montre que de tels étoffements sont alors trop limités pour résoudre les problèmes, et même pour améliorer sensiblement les revenus des bénéficiaires. Ces étoffements empêchent l'attribution de l'ensemble de la surface acquise à une, voire deux exploitations déterminées, qui auraient pu accéder à la viabilité mais qui, de ce fait, sont condamnées, comme les autres, à la médiocrité.

C'est pourquoi il semble souhaitable, autant que possible, de rejeter le principe de la justice distributive. On peut d'ailleurs s'étonner de l'émergence tardive de ce scrupule ; il n'a jamais été question de prélever des « surplus » de terres appartenant aux très grandes exploitations pour les distribuer aux plus petites...

Par contre, il semble justifié d'affecter, de préférence, les terres acquises aux exploitations qui ont des chances d'atteindre rapidement la dimension correspondant aux conditions de viabilité actuelle ou même future. Ces exploitations sont appelées « exploitations-pôles ». Elles bénéficieront chaque fois que possible, des étoffements successifs entrepris au fur et à mesure des mises en vente des terres. En général, les exploitations-pôles apparaissent assez nettement sur les plans-directeurs : c'est alors la localisation relative des parcelles en vente et des exploitations à agrandir qui devient déterminante. Plus que l'agriculteur, c'est l'exploitation qui est prise en considération : elle est alors considérée comme un « outil de travail » qui, remis à l'agriculteur, doit lui permettre d'obtenir un revenu socialement acceptable. Mais en définitive, si le raisonnement implique une phase technique, le but n'en demeure pas moins l'agriculteur. Si celui-ci sait tirer parti de l'outil de travail qu'est l'exploitation, mieux que l'agriculteur moyen de la zone considérée, il en retirera un revenu supplémentaire qui sera une sorte de prime à ses aptitudes professionnelles.

Cependant, il arrive que le titulaire d'une exploitation qui aurait des chances sérieuses de pouvoir être agrandie, ne le souhaite pas. Tel est le cas notamment du propriétaire non exploitant, ou du fermier qui craint l'éviction. Dans ces conditions, l'attribution préférentielle de terres à l'exploitation-pôle est délicate à résoudre, puisqu'il est nécessaire de convaincre, au préalable, les futurs attributaires.

D'une façon générale, les études qui aboutissent à l'élaboration des plans-directeurs et à la détection des exploitations-pôles, sont entreprises avec la *collaboration directe des agriculteurs* de la zone considérée. Au cours de l'étude, les agriculteurs prennent conscience des problèmes posés par la restructuration foncière, en les raisonnant, et deviennent ensuite des informateurs et des animateurs précieux. Ils participent aux comités techniques locaux, voire départementaux, qui jouent un rôle consultatif auprès des SAFER. Plus de 400 communes ont fait l'objet de telles études (7).

Ainsi, peu à peu, la confrontation permanente des SAFER avec les problèmes de structures foncières, jusque-là peu étudiés, donne naissance à des *techniques de travail spécifiques*.

(6) Outre le plan, la SAFER dispose de fiches d'exploitation, de résultats économiques, de modèles etc...

(7) Il serait souhaitable qu'au-delà des problèmes de restructuration foncière, l'Administration utilise ces « plans-directeurs » pour concevoir et réaliser des investissements d'infrastructure. Ainsi, ces études débouchent-elles sur « l'aménagement rural ».

Toutefois, l'action des SAFER doit tenir compte de la diversité géographique des situations structurelles agricoles. Dans la plupart des cas, l'effort porte essentiellement sur la restructuration foncière plutôt que sur les équipements et les travaux de mise en valeur, alors que, dans d'autres cas, ces deux domaines sont également pris en considération. Ainsi, dans certaines zones de type « progressif-progressif » (8) du Languedoc-Roussillon, il est justifié de procéder à la mise en valeur intensive en cultures irriguées, de grands domaines antérieurement extensifs en culture sèche ; dans certaines

zones « progressives-récessives » de Bretagne, le regroupement des terres en unités d'exploitations viables implique la construction de bâtiments traditionnels ; à Melleray (Loiret), la SAFER a créé un centre de maraîchage, relativement spectaculaire, au profit de maraîchers expropriés de la région d'Orléans. Ces actions différenciées ne doivent pas masquer, par leur style plus spectaculaire, les opérations d'étoffement des exploitations : elles montrent l'aptitude des SAFER à réaliser éventuellement des unités modernes de mise en valeur.

LES PERSPECTIVES DE DEVELOPPEMENT ULTERIEUR

Il existe une évolution spontanée de structures foncières qui ne peut être négligée ; en fait, elle est actuellement plus importante que l'évolution effectuée par le canal des SAFER. Traditionnellement, il semblait de bon ton, jusqu'en 1960, de faire confiance aux initiatives privées pour résoudre le problème de l'adaptation des structures foncières aux besoins socio-économiques. Cette confiance s'appuyait sur l'observation statistique de l'évolution spontanée. Ainsi, le professeur Fromont, par exemple, s'est attaché à montrer que le nombre de très petites et de très grandes exploitations tendait à diminuer au profit du nombre des exploitations qualifiées de « moyennes » ; d'autres auteurs, par contre, s'efforçaient de mettre en évidence la tendance à l'accumulation du capital dans les grandes propriétés foncières ; d'autres enfin mettaient l'accent sur le fait que la dispersion des dimensions des exploitations agricoles autour de leur moyenne

n'était guère plus grande que les dispersions observées dans d'autres branches d'activités économiques non agricoles. Peut-être serait-il possible de faire des observations identiques à partir des derniers recensements statistiques. Par exemple, on peut constater que, de 1954 à 1963, le nombre des exploitations de 5 à 10 hectares a diminué d'environ 23 % (cf. tableau ci-dessous). On peut alors être tenté d'en déduire que, l'évolution spontanée s'accélérait, il n'est pas nécessaire d'intervenir.

Il semble en effet y avoir une sorte de paradoxe dans le fait de mettre en place actuellement, des sociétés chargées de faciliter l'évolution des structures, alors que celle-ci se développe spontanément. Mais le véritable paradoxe n'est-il pas de n'avoir suscité aucune intervention lorsque les structures foncières apparaissaient aux observateurs comme particulièrement figées ?

Evolution du nombre des exploitations par classe de dimension entre 1955 et 1963 — France entière

Classes de dimension		5 à 10 ha	10 à 20 ha	20 à 50 ha	50 à 100 ha	100 ha et plus
Nombre des exploitations	1955	475 081	534 411	376 249	74 964	20 234
	1963	364 020	484 980	393 300	84 890	23 470
Variation en %		— 23,4	— 9,2	+ 4,5	+ 13,2	+ 16,0

Sources : RGA 1955 - BS 1963 (résultats provisoires).

En réalité, on ne peut porter de jugement valable sur le rythme d'évolution observé, qu'en le confrontant aux besoins. Même en ne tenant pas

compte des exploitations de moins de 5 hectares, 6 exploitations sur 10 n'atteignent pas 20 hectares en 1963. Il est bien évident que l'exploitation moyenne économiquement optimale, devrait avoir plus de 20 hectares. Dans la plupart des régions,

(8) Terminologie de A. Sauvy.

compte tenu des systèmes de production et des rapports de prix entre produits, et des compétences moyennes actuelles des agriculteurs, 20 hectares ne permettent pas d'obtenir un revenu « de parité » (9).

L'accélération de l'évolution récemment observée dans le domaine des structures foncières, présente des analogies avec l'accélération des transformations structurelles dans l'ensemble de l'économie nationale. C'est précisément l'importance de ces transformations qui appelle l'organisation : il n'y a donc pas de paradoxe dans la création récente et l'activité des SAFER.

Cependant, ces sociétés se heurtent à des *contraintes* fréquemment évoquées, qui freinent leur développement et masquent parfois leurs perspectives d'avenir.

Le marché foncier

La première contrainte rencontrée par les SAFER est celle du marché foncier. Divers auteurs ont estimé que le marché foncier concernait annuellement 1 % de la surface agricole totale française. Ce chiffre a été avancé sans qu'aucune étude systématique n'ait jamais été réalisée.

Actuellement, le Bureau d'Etudes de la SAFER entreprend une étude approfondie des marchés des terres (10), à partir des documents du service de l'Enregistrement et des Domaines.

D'une façon générale, il semble que le marché foncier s'ouvre de plus en plus, et concerne au minimum 2 % (par an) de la surface agricole totale (chiffre provisoire). Ce phénomène est à première vue lié à l'évolution de la population agricole et aux comportements des propriétaires fonciers non-exploitants.

Dans le département du Loir-et-Cher, par exemple, les agriculteurs achètent plus qu'ils ne vendent et acquièrent le plus souvent des parcelles ou de petites exploitations. Le marché foncier de ce département peut se scinder en trois catégories :

- le marché des grandes exploitations, assez actif, détenu par des propriétaires non-exploitants ;
- le marché des parcelles ou petites exploitations, détenu par les agriculteurs ;
- le marché des exploitations de superficies

(9) En outre, les relevés statistiques de 1963 montrent que ce sont surtout les exploitations de plus de 50 ha qui augmentent en nombre : on peut penser que les étoffements sont effectués surtout au profit des exploitations déjà relativement étendues.

(10) Etude réalisée pour le compte du ministère de l'agriculture et de l'ANMER.

moyennes, lesquelles tendent à passer entre les mains des agriculteurs au détriment des propriétaires non-exploitants (professions libérales, retraités, etc...).

Il n'en demeure pas moins que, dans ce département, un quart à peine des surfaces vendues annuellement peuvent contribuer à l'étoffement de certaines exploitations. Même si l'importance des transactions foncières devait s'accroître, *elles ne se traduiraient pas systématiquement par une restructuration foncière cohérente* (11). Il serait théoriquement possible d'accélérer le rythme des transactions foncières, notamment par une réduction éventuelle des droits de mutations, mais il serait erroné de justifier celle-ci par la promesse d'une restructuration foncière spontanée accélérée et intégrale (12).

Inéluctablement, l'exode rural et le vieillissement de la population se traduiront, dans l'avenir, par l'élargissement du marché foncier. Dans les zones dépressives, où le prix des terres est en grande partie encore fonction du système d'exploitation traditionnel, l'exode, toutes choses étant égales par ailleurs, en impliquant le changement du système d'exploitation, entraînera de profondes modifications des prix. Ceci aura pour conséquence un appauvrissement relatif des propriétaires actuels ; de même, si la SAFER y faisait des réservations foncières, elle risquerait de revendre les terres moins cher (en francs constants) qu'elle ne les a achetées. L'inverse se produirait dans les zones progressives.

Le financement

La contrainte de financement se situe davantage au niveau de l'ensemble des prêts accordés aux agriculteurs qu'au niveau du « fonds de roulement » des SAFER.

En effet, si des prêts sont accordés systématiquement aux agriculteurs, pour 60 % de la valeur de l'acquisition, à 30 ans et à faible taux d'intérêt, les masses monétaires engagées se cumulent d'année en année pendant une longue période. Si les dotations annuelles accordées étaient constantes pendant 30 années consécutives, les masses monétaires globales correspondant aux engagements seraient maximales au bout de la 30^e année, et seraient égales à 15 fois la dotation annuelle.

Un calcul simple donne une idée de l'importance des chiffres : en supposant que le marché foncier concerne chaque année 2 % de la surface agricole

(11) D'où une incidence sur l'octroi de prêts : la sélectivité des prêts contribue à orienter l'action.

(12) Le montant des droits de mutation s'est élevé à 4.620.000 Francs environ en 1963 dans ce seul département.

totale, au prix moyen de 3 500 F. l'hectare ; en supposant que des prêts à 30 ans, 3 % d'intérêt, pour 60 % de la valeur des acquisitions soient accordés pour le quart des surfaces vendues annuellement, et de façon régulière pendant 30 ans, le maximum des engagements de crédit serait atteint à la 30^e année et serait de l'ordre de 6 milliards de francs (13).

Notons immédiatement que, par hypothèse, seul le quart des surfaces vendues annuellement feraient ici l'objet de l'action de prêts : on estime en effet que l'achat systématique de tous les terrains n'est pas indispensable pour orienter l'aménagement foncier ; l'expérience montre que lorsqu'une SAFER a acheté au moins le quart des surfaces en vente dans une zone, elle acquiert de ce fait une influence sur les autres ventes. De même que dans l'industrie, où certaines entreprises dominent le marché et leurs concurrents, il semble que la SAFER puisse disposer d'un *effet-directeur* en achetant un certain pourcentage seulement des surfaces en vente. Dans le calcul précédent, il n'a pas été tenu compte de l'ouverture probable du marché foncier durant les 30 prochaines années. Enfin, il est sans doute utile de rappeler qu'il s'agit de « prêts » et non de « dons » ; l'essentiel des sources de financement de ces prêts provient du milieu agricole ; ils transitent entre les mains des acquéreurs de biens fonciers pour être aussitôt versés aux vendeurs, c'est-à-dire finalement, au terme du processus, à des non-agriculteurs : une grande part des masses monétaires se retrouve alors dans le circuit monétaire urbain. Il semble difficile d'estimer le pouvoir multiplicateur des investissements réalisés par les vendeurs de biens fonciers, mais s'il s'agit essentiellement d'anciens agriculteurs ou de leurs héritiers, il est probable qu'une partie au moins des fonds est réinvestie en biens autres que des biens de consommation.

Il est certain que l'agriculture française n'a encore jamais bénéficié de crédits aussi importants, destinés aux transformations structurelles. Cependant, d'autres branches d'activité économique (S.N.C.F., chantiers navals, charbonnages et Electricité de France, etc.) bénéficient d'aides directes et, éventuellement, de facilités de crédit pour réaliser leurs réformes de structures. Par comparaison et pour le moment, les crédits dont dispose l'agriculture en ce domaine apparaissent relativement réduits ; cette comparaison ne doit sans doute pas déboucher sur la revendication, mais elle doit montrer la modicité relative des demandes de crédit en faveur de la restructuration foncière.

Au niveau de l'agriculteur, le problème du financement se pose en d'autres termes. S'il bénéficie d'un prêt dans les conditions précédentes, 40 % de

la valeur de l'acquisition demeurent à sa charge. En outre, il devra faire face au coût de certains travaux d'équipement, accroître son cheptel mort et vif, etc. Surtout, si l'agriculteur est jeune, il devra procéder pour accroître son revenu (conformément à l'évolution générale des revenus) à des transformations structurelles de plus en plus grandes : le problème de l'autofinancement deviendra, alors, probablement de plus en plus aigu.

Dans l'immédiat, il est possible et dans une grande mesure, souhaitable, de renforcer la propriété d'agriculteurs exploitants ; mais, dans l'avenir, il sera probablement nécessaire que de nombreuses entreprises changent d'échelle de manière assez brutale, ce qui impliquera des ressources financières relativement importantes. Il faudra alors proposer des solutions adaptées au problème posé.

Les hommes

Les aptitudes des agriculteurs actuels ne leur permettent pas de passer sans transition ni apprentissage, de la gestion de leurs exploitations traditionnelles à celle de grandes unités, dotées de systèmes d'exploitation différents.

Dans certaines régions dépressives, les éléments de valeur ont souvent quitté l'agriculture ; or, le dynamisme et la compétence sont nécessaires pour tirer parti de structures d'exploitation nouvelles. Ce problème est important : l'enseignement, la vulgarisation, les migrations rurales notamment peuvent contribuer à y remédier. Mais n'est-il pas possible également, de retenir, sur le plan local, les hommes valables sous réserve de leur préparer des conditions de travail acceptables : c'est, en partie, le rôle des SAFER.

En outre, de même qu'il convient d'aider les agriculteurs dans leurs adaptations, de même convient-il d'aider ceux qui vendent leurs terres, notamment les anciens ruraux âgés, dans leur réinstallation.

La législation

Sans développer ici les aménagements législatifs qu'il conviendrait d'apporter compte tenu de l'expérience acquise, il semble qu'un aspect au moins mérite d'être souligné.

L'aménagement foncier relève d'une *conception d'ensemble*. Or les SAFER ne peuvent intervenir qu'en *achetant* des terres librement mises en vente et en les *rétrocédant* avant 5 ans (même en matière de terrains destinés à la reforestation), soit à des agriculteurs, soit à des propriétaires non-agriculteurs qui s'engagent à louer ces terres dans certaines conditions ; les SAFER n'ont aucune influence sur les exploitations en fermage ou en métayage. Pourtant, dans certaines zones de l'Ouest par exemple,

(13) $38.000.000 \text{ ha} \times 0,02 \times 3.500 \times 0,25 \times 0,6 \times 15 = 5.985$ millions de Francs.

une exploitation sur deux est en fermage. Contrairement au regroupement de propriétés distinctes sous le seul pouvoir de décision d'un fermier exploitant qui s'est produit dans le Bassin Parisien et a abouti à des unités d'exploitations « acceptables », les petites exploitations en fermage dans l'Ouest continuent d'être exploitées en tant qu'unités d'exploitations autonomes. Incontestablement, le renouvellement des baux sans transformation structurelle gêne la SAFER dans ses efforts de réorganisation foncière.

En outre, l'obligation faite aux SAFER de rétrocéder les terres dans des délais relativement courts, empêche certaines réorganisations. C'est ce que montre l'exemple suivant. Soit un hameau composé actuellement de 4 exploitations de 15 hectares, dans une zone de potentialités agronomiques médiocres. Les 4 chefs d'exploitations sont âgés respectivement de 55 à 75 ans. Supposons que l'agriculteur de 75 ans se retire : sa terre est « libérée », ce qui ne signifie pas « mise en vente ». Si cette terre est offerte sur le marché foncier, la SAFER peut souhaiter l'acquérir, en ayant l'intention d'acquérir ultérieurement les 3 autres exploitations pour en constituer une seule de 60 hectares, susceptible, elle, d'être économiquement viable. Mais, il peut arriver que, dans les 5 ans qui suivent, les autres exploitations ne soient pas offertes à la vente. Théoriquement, la SAFER doit rétrocéder son acquisition : mais il est possible qu'aucun acquéreur, notamment agriculteur, ne se présente pour ces 15 hectares. Dans ce cas, ne serait-il pas logique de concevoir la *réservation foncière* pour une période supérieure à cinq années ; d'autant plus que l'application du FASASA peut hâter le retrait des trois autres agriculteurs ?

Enfin, le droit de préemption des SAFER s'appli-

que dans 69 départements. *Primé par d'autres droits* de préemption, il n'a été appliqué qu'environ 500 fois sur des surfaces totales relativement réduites, et généralement à l'encontre de non-agriculteurs. Il est néanmoins important sur le plan des principes.

**

En conclusion, la création et la mise en œuvre des SAFER constituent le premier élément d'une politique de restructuration foncière cohérente. Les ambitions de cette politique sont considérables par rapport aux modestes résultats acquis durant les deux dernières années par les SAFER : quelque 70 000 hectares achetés (14), environ 2 000 exploitations étoffées (15). Cependant, la notion même de restructuration s'est vulgarisée ; peu à peu, des techniques de travail se forment, des techniciens de l'organisation de l'espace agricole de production se forment.

L'aménagement des structures foncières contribue à permettre la viabilité économique des entreprises agricoles ; la suite logique est l'aménagement plus général des structures rurales, qui doivent se transformer en vue des besoins du monde de demain : il est possible notamment, que de nombreux urbains, dans une économie d'abondance et de loisirs, recherchent demain une implantation rurale, dont il sera alors nécessaire de tenir compte. Mais l'expérience montre que toutes les transformations ne peuvent être faites en même temps : des *étapes transitoires* sont nécessaires. Au cours du processus, la *cohérence* entre les interventions doit être recherchée. Dans l'ensemble, une certaine *souplesse* dans les concepts doit servir de garantie vis-à-vis des incertitudes que comporte l'estimation des besoins supposés des périodes futures.

DISCUSSION

R.P. de Farcy. — Il serait souhaitable d'annexer à l'exposé précédent un document financier donnant le Bilan, le Compte d'Exploitation et celui des Profits et Pertes pour 1964, par exemple, soit de préférence de l'ensemble des S.A.F.E.R., soit à la rigueur de telle ou telle S.A.F.E.R. ? Ceci en

vue de mieux préciser la nature de l'effort fait, et celui qui reste à faire.

D'autre part, quelle est actuellement l'attitude des S.A.F.E.R. vis-à-vis des candidatures d'exploitants étrangers ?

M. Madec. — Le volume des acquisitions des S.A.F.E.R. a été en 1964 en nette augmentation sur les exercices précédents. La surface totale des acquisitions s'élève, pour l'année, à 30.260 hectares alors que l'ensemble des surfaces acquises depuis l'origine est de 60.941 hectares.

Le montant total des acquisitions en 1964 est de 99.171.071 francs ; le montant total depuis l'origine est de 192.861.384 francs.

(14) Soit environ 230 millions de francs d'achat et 20 millions de francs de travaux réalisés sur 63 millions de francs en projet.

(15) Les rétrocessions interviennent généralement au terme d'un délai inférieur à 18 mois ; ce délai est indispensable lorsque la S.A.F.E.R. doit réaliser des travaux d'aménagement.

Ces quelques chiffres permettent de constater que le volume des achats des S.A.F.E.R. en 1964 est égal à celui des deux années antérieures. Cette progression s'explique par le simple fait qu'au cours des deux exercices précédents, la plupart des S.A.F.E.R. étaient encore en période de démarrage.

L'accroissement du rythme des rétrocessions est encore plus significatif : en effet, 16.965 hectares représentant une valeur de 65.906.136 francs ont été rétrocédés au cours de l'année ; depuis l'origine, le volume total des rétrocessions s'élève à 20.589 hectares représentant une valeur de 78 millions 959.120 francs. En résumé, il peut être indiqué que les 4/5 des rétrocessions ont été effectuées au cours de l'année 1964.

Les chiffres ci-dessus concernent uniquement les actes signés. Ils ne tiennent compte ni des promesses de vente, ni des rétrocessions en cours.

Quant au montant des travaux exécutés au cours de l'exercice, il s'élève à 25.681.626 frs ; il représente les 4/5 des aménagements effectués depuis l'origine.

D'après les textes actuels, la rémunération de la S.A.F.E.R. est proportionnelle au chiffre d'affaires, ce qui comporte d'ailleurs des inconvénients lorsqu'il s'agit de petites parcelles. En simplifiant, sans les travaux, la rémunération à la charge de l'agriculteur est de 2 % du prix d'achat par la S.A.F.E.R. et de 2 % du prix de vente ; des subventions égales sont alors fournies par l'Etat à la S.A.F.E.R. La rémunération sur les travaux correspond à d'autres barèmes.

Les S.A.F.E.R. sont des Sociétés Anonymes sans but lucratif ; la notion de profit doit donc être écartée. Une péréquation s'accomplit entre les différentes opérations réalisées, au moment des rétrocessions.

L'interprétation correcte de ces chiffres appelle quelques remarques :

- Les résultats ci-dessus énoncés, de manière globale, feraient apparaître des disparités considérables entre S.A.F.E.R. s'ils étaient répartis. En effet, une douzaine de S.A.F.E.R. sont intervenues de façon massive dans leur zone d'action, sans pour cela atteindre le niveau d'intervention optimum ; les autres sont encore en démarrage.
- La comparaison entre les résultats des S.A.F.E.R. et la surface agricole totale de la France souvent établie dans les milieux extra-agricoles n'est pas du tout significative. L'ensemble de la superficie agricole française n'est pas à restructurer et les acquisitions effectuées par les S.A.F.E.R. permettent une restructuration bien supérieure à leur propre surface.

En ce qui concerne les renforcements, par exemple, il est maintenant acquis qu'ils sont, au moins dans une première phase, égaux en surface au 1/4 de l'exploitation renforcée. Ainsi, lorsque les S.A.F.E.R. seront en mesure de disposer annuellement de 60.000 hectares de terres totalement destinées aux renforcements, ce qui, compte tenu du chiffre d'affaires 1964, peut paraître un objectif proche, leur puissance d'intervention concernera un ensemble de 200 à 250.000 hectares.

En ce qui concerne les exploitants étrangers, ils n'ont pratiquement pas encore posé de candidature auprès des S.A.F.E.R., en vue de leur installation dans des exploitations agricoles. La liberté d'installation ne joue pas encore pleinement. Elle répond d'ailleurs à un principe de politique générale, dont la définition dépasse largement le cadre des S.A.F.E.R.

Ph. Mainié. — Le rôle des S.A.F.E.R. doit-il rester seulement technique : la restructuration des entreprises ?

Pour enlever aux agriculteurs la charge du capital foncier, ne serait-il pas préférable que les S.A.F.E.R. restent propriétaires des exploitations aménagées, ou bien mettent en circulation sur le marché des valeurs, des actions « immobilières », représentant les terres affermées et gérées sous leur contrôle. L'actuelle vente-location ne résoud pas la concurrence entre capitaux destinés à l'équipement et capitaux engloutis à chaque génération dans le foncier.

Finalement, le but initial des S.A.F.E.R. n'a-t-il pas été rogné, par peur d'une nationalisation « cachée » des terres. Qu'en pensent les agents des S.A.F.E.R. ?

J. Madec. — M. Granier a nettement montré que la législation en vigueur permet aux SAFER de vendre la terre à des propriétaires non-exploitants, sous certaines conditions relatives notamment au fermage. En somme, il est parfaitement concevable que la SAFER suscite par exemple la création d'une SAIF. Pourtant, ce schéma se heurte à plusieurs difficultés dont la plupart ont déjà été examinées. Entre autres problèmes, il convient de souligner la difficulté inhérente au regroupement de micro-parcelles et propriétés pour offrir une assise spatiale correcte à la S.A.I.F. Sans doute est-il plus facile de réaliser des opérations dans ce sens en zone progressive qu'en zone dépressive. Enfin, la première des structures est l'institution : par nature, la S.A.F.E.R. qui a pour mission de transformer les structures foncières, n'est pas une institution figée ; elle devra certainement évoluer elle-même.

P. Serve. — Dans quelle mesure les S.A.F.E.R. arriveront-elles à rétroceder à des sociétés foncières s'engageant à ne pas exploiter ? Car il faudra amortir la différence entre la valeur de la terre « libre » achetée et la valeur d'une terre « louée ».

M. Madec a montré la nécessité pour les S.A.F.E.R. de rester en contact avec la « base » paysanne : ceci paraît indispensable pour faire peu à peu évoluer les mentalités, afin de trouver des solutions pratiques aux problèmes concrets posés au cours de cette session. Il est très encourageant de voir que déjà dans 400 communes les agriculteurs se sont entendus pour un plan d'aménagement à long terme. De tels accords doivent se multiplier rapidement, même s'ils doivent être révisés ultérieurement.

J. Madec. — C'est un fait que les S.A.F.E.R. n'ont pas encore rétrocedé de terres à des Sociétés Foncières. Une expérimentation en ce domaine paraît indispensable. En effet, il n'est pas certain que le monde agricole et le monde « capitaliste » se conforment facilement aux modèles proposés, correspondant cependant à une certaine logique.

Sans aucun doute, les plants-directeurs de restructuration foncière constituent l'un des éléments majeurs, susceptibles de donner cohérence et continuité à l'œuvre de restructuration entreprise localement. Il est très souhaitable de généraliser l'établissement de ces plans, avec le concours des agriculteurs eux-mêmes.

M. Chombart de Lauwe. — Quelle est la position des pays de la C.E.E. à l'égard de l'institution des S.A.F.E.R. ?

N'y a-t-il pas des facteurs psychologiques et autres, qui interviennent dans l'attribution des lots par les S.A.F.E.R. ?

Depuis leur création, les S.A.F.E.R. ont rétrocedé deux mille lots d'une surface totale de 21.000 hectares, soit 10 hectares par lot, constituant donc de petites exploitations agricoles. Seront-elles viables ?

J. Madec. — La C.E.E. a déjà pris certaines positions en matière de structures foncières (préférence pour l'exploitation familiale, etc...). Certaines initiatives ont été prises dans plusieurs pays (Italie notamment).

Dans la mesure où le problème des prix est en voie de résolution, il est très probable que la question des structures foncières sera prochainement abordée au niveau de la C.E.E.

Dans l'immédiat, un projet d'Association est établi entre les différentes Organisations qui s'intéressent aux structures foncières dans les pays de la Communauté (ce projet a vu le jour le 23 juin 1965).

Les attributaires de S.A.F.E.R. doivent légalement répondre à certaines conditions. Le choix entre candidats attributaires se fait à différents niveaux : sur le plan local, départemental, régional. Seul le Conseil d'Administration de la S.A.F.E.R. régionale, qui est composé de Professionnels et de représentants de l'Administration, a le pouvoir de décider. Les comités locaux ou départementaux donnent simplement des avis.

Bien entendu, à chaque candidat correspond un dossier. Celui-ci contient un certain nombre de renseignements. Les critères retenus ne sont pas seulement techniques ou économiques ou financiers ou démographiques ou psychologiques... tant il est vrai que le candidat n'est pas seulement un technicien, un économiste, etc... mais un homme, c'est-à-dire une « synthèse ».

La notion de viabilité est relative et évolutive. La présence de nombreux agriculteurs âgés cristallise certaines situations : il n'est pas de « solution-miracle » permettant la reprise **en une seule fois**, de toutes ces terres, puis leur affectation à de grandes entreprises de production — sauf dans une hypothèse de réforme intégrale et imposée, qui semble exclue.

Il est donc inévitable de procéder par **étapes successives**, progressivement. Les étoffements de telle exploitation devront se poursuivre dans l'avenir, même si l'action actuelle de la S.A.F.E.R. vient de la rendre « viable » aujourd'hui ; si la croissance économique générale se poursuit sans à-coup grave, les étoffements nécessaires deviendront de plus en plus importants : ce ne sont plus alors des parcelles qui seront rétrocedées, ou des parties d'exploitations, mais des exploitations entières. Très probablement, le poids des investissements fonciers sera donc plus important dans l'avenir qu'actuellement.

ANNEXE
Etat de l'activité des S.A.F.E.R. jusqu'au 31-12-64

Désignation des S.A.F.E.R.	Dotations financières	ACQUISITIONS		RETROCESSIONS	
		En 1964	Depuis l'origine	En 1964	Depuis l'origine
		Surface	Surface	Surface	Surface
Aveyron-Lot-Tarn	8.920.000	2.589	5.115	2.897	2.988
Bretagne	20.000.000	1.497	6.473	411	482
Centre	11.566.000	1.038	2.851	746	746
Franche-Comté	7.200.000	1.605	2.590	744	839
Gascogne	9.030.000	1.893	2.968	1.041	1.041
Languedoc-Roussillon	32.600.000	3.692	10.478	2.619	3.143
Marche-Limousin	8.000.000	2.092	4.057	1.294	1.468
Loire-Océan	6.500.000	1.024	1.960	163	163
Lorraine	5.300.000	698	1.336	560	760
Lozère	3.215.500	1.468	3.708	170	170
Poitou-Charentes	11.500.000	3.418	6.477	3.017	5.032
Landes de Gascogne	3.000.000	407	709	130	130
Dordogne-Gironde	15.409.425	1.513	3.119	811	1.093
Maine	4.500.000	537	723	117	117
Bourgogne	4.000.000	1.438	1.839	809	967
Garonnaise	8.600.000	1.110	1.818	1.074	1.088
Alpes-Cévennes	4.000.000	906	1.036	80	80
Basse-Normandie	3.500.000	425	515	19	19
Rhône-Loire	3.000.000	585	752	110	110
Friches de l'Est					
Basses-Pyrénées	2.262.000	372	457	28	28
Alsace	2.000.000	44	44		
Meuse					
Champagne-Ardenne	3.000.000	303	303	47	47
Auvergne	5.750.000	1.265	1.272	78	78
Savoie-Bourgogne	4.050.000	341	341		
Provence-Alpes-Côte d'Azur	3.000.000				