



**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](mailto: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.*

## Analyse critique des lois d'orientation

Guy Cotton

---

**Citer ce document / Cite this document :**

Cotton Guy. Analyse critique des lois d'orientation. In: Économie rurale. N°108, 1975. Les lois d'orientation à l'épreuve des faits bilan et perspectives d'une politique agricole. pp. 3-7;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1975.2365>

[https://www.persee.fr/doc/ecoru\\_0013-0559\\_1975\\_num\\_108\\_1\\_2365](https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1975_num_108_1_2365)

---

Fichier pdf généré le 08/05/2018

## Abstract

A critical analysis of the 1960 and 1962 Agriculture Acts - The 1960 and 1962 Agriculture Acts did at least define a global agricultural policy, but were not thorough-going enough.

The Government at the time, by choosing the family-type farm, intended to promote a policy of employment in agriculture, but the means of implementing this policy (SAFER, the refusal to allow one farmer to acquire more than a stipulated acreage, IVD) were inadequate. The principle of selectivity on which the acts were based was a foretaste of the new orientations of the European social structure policy (development plans) and regional selectivity, that at first seemed incoherent, heralded the various forms of aid to rural modernisation and to mountain areas. At the time the real extent of the problems posed by non-agricultural country planning had not been realized. Similarly the too analytical conception of agricultural policy and its implementation was an obstacle to its efficiency, in spite of later attempts to make this policy more global. Finally the Agriculture Acts have proved to be inadequate as far as land policy is concerned since the problem of financing land purchase has been evaded.

## Résumé

Les lois d'Orientation agricole ont eu le mérite de définir une politique agricole d'ensemble. Mais la cohérence du dispositif mis en oeuvre a été défectueuse.

Le législateur de l'époque, en optant pour le modèle économique de l'exploitation de type familial, a entendu promouvoir une politique de l'emploi agricole, mais les instruments de cette politique (SAFER, réglementation des cumuls, IVD) ont péché par certaines insuffisances. Le principe de sélectivité qui est à la base des lois d'Orientation a préfiguré les orientations nouvelles de la politique européenne socio-structurelle (plans de développement), de même que la sélectivité régionale, au départ peu cohérente, a annoncé les aides à la rénovation rurale et à l'économie montagnarde. Quant aux problèmes posés par l'aménagement du territoire non agricole, ils n'avaient pas été, à l'époque, perçus dans toute leur ampleur. De même, la conception trop analytique de la politique agricole et de sa mise en œuvre a nuí assez gravement à son efficacité, malgré les expériences de globalisation menées par la suite. Enfin les lois d'Orientation se sont révélées insuffisantes en matière de politique foncière, le grave problème du financement du foncier ayant été éludé.

# ANALYSE CRITIQUE DES LOIS D'ORIENTATION

par Guy COTTON

FNSEA

Les lois d'Orientation agricole ont eu le mérite de définir une politique agricole d'ensemble. Mais la cohérence du dispositif mis en œuvre a été déficiente.

Le législateur de l'époque, en optant pour le modèle économique de l'exploitation de type familial, a entendu promouvoir une politique de l'emploi agricole, mais les instruments de cette politique (SAFER, réglementation des cumuls, IVD) ont pêché par certaines insuffisances. Le principe de sélectivité qui est à la base des lois d'Orientation a préfiguré les orientations nouvelles de la politique européenne socio-structurelle (plans de développement), de même que la sélectivité régionale, au départ peu cohérente, a annoncé les aides à la rénovation rurale et à l'économie montagnarde. Quant aux problèmes posés par l'aménagement du territoire non agricole, ils n'avaient pas été, à l'époque, perçus dans toute leur ampleur. De même, la conception trop analytique de la politique agricole et de sa mise en œuvre a nui assez gravement à son efficacité, malgré les expériences de globalisation menées par la suite. Enfin les lois d'Orientation se sont révélées insuffisantes en matière de politique foncière, le grave problème du financement du foncier ayant été éludé.

## A critical analysis of the 1960 and 1962 Agriculture Acts

*The 1960 and 1962 Agriculture Acts did at least define a global agricultural policy, but were not thorough-going enough.*

*The Government at the time, by choosing the family-type farm, intended to promote a policy of employment in agriculture, but the means of implementing this policy (SAFER, the refusal to allow one farmer to acquire more than a stipulated acreage, IVD) were inadequate. The principle of selectivity on which the acts were based was a foretaste of the new orientations of the European social structure policy (development plans) and regional selectivity, that at first seemed incoherent, heralded the various forms of aid to rural modernisation and to mountain areas. At the time the real extent of the problems posed by non-agricultural country planning had not been realized. Similarly the too analytical conception of agricultural policy and its implementation was an obstacle to its efficiency, in spite of later attempts to make this policy more global. Finally the Agriculture Acts have proved to be inadequate as far as land policy is concerned since the problem of financing land purchase has been evaded.*

Sur le plan législatif, le début des années 60 a été caractérisé par deux traits marquants : pour la première fois, on a assisté à une tentative sérieuse de définition d'une politique agricole **d'ensemble** adaptée à la nouvelle physionomie de l'agriculture et concrétisant le passage d'une économie de subsistance à une économie de marché ; les nouveaux instruments juridiques créés pour la mise en œuvre de cette politique ont été d'une remarquable originalité.

Les nombreuses réformes intervenues pendant cette courte période ont pratiquement embrassé tous les aspects de la politique agricole : les deux lois d'Orientation, pièces maîtresses de cette nouvelle politique, ont été accompagnées ou suivies par de nombreux

autres textes concernant les structures de production, les structures de marché, l'aménagement rural, l'agriculture de groupe, l'équipement rural, l'économie contractuelle, la protection sociale, l'enseignement et la formation professionnelle.

Avec le recul du temps, quel jugement peut-on porter sur cette construction d'ensemble ? Les moyens mis en œuvre étaient-ils correctement adaptés aux objectifs et suffisamment appropriés au milieu ? leur cohérence était-elle satisfaisante ?

C'est à ces questions que nous nous proposons de répondre en envisageant, sous ses divers angles, la politique agricole inaugurée en 60.

# UNE POLITIQUE DE L'EMPLOI AGRICOLE

La politique agricole définie par la loi d'Orientation a été construite à partir d'un modèle économique, celui de l'exploitation de type familial. Cependant ce modèle n'a pas été défini avec beaucoup de précision. Une seule disposition de la loi d'Orientation se rapporte à cette définition : l'article 7 qui prévoit la fixation par département et par région de surfaces dites de plein emploi à 2 UTH. Mais, outre qu'une telle définition peu normative présente une certaine ambiguïté, on est en droit de s'interroger sur sa cohérence dans la mesure où elle fait intervenir comme seul critère objectif celui de la surface alors que la rentabilité d'une exploitation dépend de bien d'autres éléments. Il faut d'ailleurs rappeler que ces critères n'ont été officiellement fixés pour aucun département.

Quoi qu'il en soit, en retenant comme modèle socio-économique l'exploitation de type familial, le législateur a procédé à une importante **déclaration d'intention** qui donne tout leur sens aux moyens juridiques mis en œuvre. En effet, ce modèle se trouve indirectement défini par ceux-là même que la loi d'Orientation a implicitement rejetés : d'un côté, celui de l'exploitation de subsistance qui eut conduit à stopper l'exode agricole (si tant est qu'on en eut les moyens) ; de l'autre, celui d'une agriculture tendant vers un type industriel et caractérisée par une concentration sans contrôle ni sans frein.

Ainsi, en optant pour le modèle de l'exploitation de type familial, le législateur a voulu, tout en acceptant son inéluctabilité, canaliser l'exode rural en favorisant préférentiellement les concentrations des exploitations petites et moyennes. Il a également marqué sa préférence pour des exploitations (2 UTH) assurant un plein emploi humainement acceptable.

Il y a donc, dans les lois d'Orientation, une logique certaine : l'espace agricole étant un espace fini, des mesures sont prises :

\* pour favoriser la croissance de certaines exploitations, celles qui en ont le plus besoin ;

\* pour contrôler la croissance des exploitations (réglementation des cumuls, SAFER) ;

\* pour favoriser un meilleur équilibre démographique (FASASA).

**En ce sens, on peut affirmer que les lois d'Orientation ont été, avant tout, des instruments d'une politique de l'emploi agricole.**

Mais examinés par rapport à ces objectifs, les instruments ainsi créés ont-ils une pleine cohérence ?

## 1. LES INTERVENTIONS SUR LE MARCHÉ DES TERRES

Les SAFER et la réglementation des cumuls sont des instruments de régulation du marché des terres.

a) Or on constate que les insuffisances de ces instruments affaiblissent leur efficacité. Donnons-en quelques exemples :

— Le droit de préemption des SAFER et la réglementation des cumuls sont assortis de nombreuses exceptions légales qui en limitent considérablement la portée.

— Ces réglementations peuvent être tournées assez facilement.

— Les sanctions dont elles sont assorties sont peu efficaces.

b) Le grand mérite de ces instruments est de faire une large place à la **décentralisation des pouvoirs**, ce qui permet de tenir compte de la grande diversité des situations. Mais précisément cette décentralisation comporte aussi des inconvénients dans la mesure où elle risque de laisser le champ libre à des excès dans l'application et l'interprétation des textes.

c) Enfin, s'agissant de la réglementation des cumuls, le législateur des années 60 avait fait preuve d'une certaine cohérence en complétant le contrôle des cumuls de terres par un contrôle des concentrations de productions (article 21 de la loi complémentaire). Or ce dernier texte est devenu caduc depuis 1970, ce qui enlève de la cohérence au contrôle de la croissance des entreprises.

## 2. INTERVENTIONS SUR L'EQUILIBRE DE LA POPULATION

Les actions du FASASA ont eu un inégal bonheur.

a) **L'IVD** a eu incontestablement un important effet de masse tant sur le plan psychologique que dans ses incidences réelles sur le rajeunissement de la population.

Mais la législation sur l'IVD n'a-t-elle pas péché par certaines inconséquences ? D'abord l'IVD était-elle partout nécessaire ? N'eut-il pas été opportun de concentrer les efforts budgétaires dans le cadre d'une régionalisation de cette action ?

D'autre part, le législateur s'est enfermé dans une surprenante contradiction en laissant subsister, parallèlement à l'IVD, un régime d'exonération de cotisations sociales encourageant les agriculteurs retraités à continuer leur activité agricole.

b) **Les autres actions du FASASA** basées sur la mobilité professionnelle ont eu un moindre succès. Peut-être parce que la mobilité des hommes doit nécessairement s'appuyer sur une politique de formation des hommes qui, à l'époque, n'avait pu encore produire ses effets ? Mais il est aussi d'autres causes à cet échec partiel : en particulier les aides aux mutations professionnelles se sont heurtées à une certaine méfiance de

certains milieux agricoles qui y voyaient à tort non pas l'instrument d'une politique d'humanisation de l'exode mais un instrument d'incitation au départ de l'agriculture, c'est-à-dire d'accentuation de l'exode.

Quant aux actions dites d'établissement, elles se sont principalement heurtées à la rigidité du marché des terres, c'est-à-dire à l'obstacle foncier dont nous parlerons ultérieurement.

## UNE POLITIQUE SELECTIVE

Cette sélectivité comporte deux aspects dont l'un — la sélectivité régionale — sera examiné dans le chapitre III.

Le principe de sélectivité des aides se trouve exprimé dans l'article 8 de la loi d'Orientation agricole du 5 août 1960.

Mais cette sélectivité s'est révélée trop mécanique, trop imprécise et parfois trop concentrée.

**Trop mécanique** parce qu'elle s'est appuyée presque exclusivement sur des critères de surfaces : les surfaces de référence.

**Trop imprécise** parce qu'elle a laissé la place à un certain laxisme. Est-on certain que les aides n'ont bénéficié qu'à ceux qui en avaient besoin ?

**Trop concentrée** car, en ce qui concerne notamment les aides aux produits, la sélectivité ne s'est adressée, dans la catégorie d'agriculteurs qu'elle visait, qu'à un nombre trop restreint d'entre eux.

Pendant il faut convenir que la loi d'Orientation a été la devancière de l'actuelle politique européenne socio-structurelle : la principale caractéristique des plans de développement n'est-elle pas précisément la sélectivité !

## UNE POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

### 1. ET D'ABORD UNE POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE AGRICOLE

Une première constatation s'impose : la politique régionale de la loi d'Orientation était certainement quelque peu primaire, mais elle constituait néanmoins une première amorce d'une série de mesures visant au développement des zones défavorisées en jetant les bases de la politique ultérieure des zones de rénovation rurale et de l'actuelle politique d'économie montagnarde.

Les auteurs des lois d'Orientation avaient institué d'abord les zones spéciales d'action rurale, qui ont été un tremplin de la politique d'aide à la décentralisation industrielle, puis les zones déshéritées du FASASA. Mais, en fait, ces mesures de sélectivité régionale n'ont pratiquement pas été appliquées.

Un autre fait mérite d'être souligné : c'est l'apparition, dès cette époque, de deux notions importantes qui, depuis lors, sont devenues les principes essentiels de la politique de l'environnement et de la qualité de la vie : la notion d'optimum de peuplement et d'occupation du territoire, la notion d'utilisation maximum des ressources naturelles.

Sur ce deuxième concept, il faut noter que le législateur des années 60 avait, en quelque sorte, précédé

l'événement car, à un moment où la notion de gaspillage économique n'était pas entrée dans les esprits ni dans les mœurs, la loi d'Orientation avait tenté de lutter contre le gaspillage de la terre en améliorant les procédures de remise en valeur des terres incultes récupérables. Mais ces procédures se sont, malgré tout, révélées inefficaces.

### 2. L'AGRICULTURE DANS L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE NON AGRICOLE

Ici nous constatons, dans les lois d'Orientation, une certaine carence d'idées. Ce problème n'a été vu, à l'époque, que dans le cadre de l'article 10 de la loi complémentaire, qui comporte deux éléments : l'institution d'une contribution financière à la charge des maîtres d'ouvrages pour aider les agriculteurs expropriés à se réinstaller ou à reconverter leur activité ; l'institution d'une procédure de liaison entre les opérations d'expropriation et le remembrement. Alors que le premier aspect a déçu, l'autre a été plus positif dans sa mise en œuvre.

Quoi qu'il en soit, le législateur des années 60 ne s'est pas soucié d'un problème qui est aujourd'hui devenu crucial, celui des concurrences anormales des aménageurs non agricoles sur la terre agricole. De même les SAFER n'avaient pas été conçues, à l'époque, pour jouer un rôle régulateur en ce domaine.

## UNE POLITIQUE GLOBALE

1. A la lumière de l'expérience, on peut faire aux lois des années 60 le juste reproche d'avoir eu une **conception trop analytique** de la politique agricole et de sa mise en œuvre, c'est-à-dire d'avoir été, sous cet aspect, assez irréalistes ; les nouveaux outils ont été conçus et mis en place les uns à côté des autres sans qu'un lien direct soit établi entre eux. Donnons-en quelques exemples.

Les SAFER et le FASASA ont été conçus et mis en œuvre séparément. De même en ce qui concerne la politique des structures de production et la politique des structures de marché. Pas de lien, non plus, entre la politique de l'établissement et la politique de la formation des hommes.

Enfin la réforme du remembrement, intervenue en 1960, a laissé subsister la conception géométrique et agronomique de cette procédure excluant ainsi la notion de remembrement global.

Cependant il faut bien reconnaître que c'est à partir des lois des années 60 qu'a été organisée une certaine globalisation de la politique agricole.

La loi complémentaire a créé le FASASA, qui regroupe toutes les actions devant contribuer à un meilleur équilibre démographique. C'est ce caractère global de la conception du FASASA qui a amené plus tard à globaliser la mise en œuvre de ses actions avec le CNASEA et les ADASEA.

Les Comités économiques agricoles répondent, eux aussi, à l'idée de globalisation puisque, d'une part, ils ont pour but une coordination, par secteur, des actions des groupements de producteurs ; d'autre part, ils sont constitués non seulement par des organismes spécialisés de producteurs mais aussi par des organisations à vocation générale.

La loi de 1964 sur l'économie contractuelle a été elle-même, malgré son échec, une amorce de globalisation puisque son idée maîtresse était d'organiser l'interprofession, apportant ainsi une première contribution au projet actuel de création d'interprofessions par produits, chapeautées par un organisme général d'orientation.

Les groupements de producteurs eux-mêmes, en intervenant non seulement au niveau de la commercialisation, mais aussi au niveau de l'organisation de la production, jetaient ainsi un pont entre les deux politiques des structures. De plus, les procédures d'extension des règles de mise en marché et des disciplines permettaient de globaliser territorialement les mécanismes de régulation.

2. Si les lois d'Orientation agricole encourent le reproche d'avoir trop compartimenté la politique agricole, elles ont cependant, en décentralisant leurs actions, eu le mérite de conduire indirectement mais nécessairement à une synthèse d'ensemble de la mise en œuvre opérationnelle. Les actions des SAFER nous en donnent une excellente illustration ; par exemple lorsque ces organismes combinent leurs interventions avec des opérations d'échanges ou des opérations de remembrement. Davantage encore, c'est la décentralisation de la mise en œuvre du FASASA par les ADASEA qui a permis au CNASEA de jeter les bases de ces nouvelles actions globales que sont les opérations groupées d'aménagement foncier (OGAF). Le CNASEA et les ADASEA ont aussi été les promoteurs avant la lettre d'une politique de développement global au niveau des exploitations avant même que les Directives communautaires nous proposent la nouvelle formule des plans de développement.

## UNE POLITIQUE FONCIERE

1. En premier lieu, les lois des années 60 ont inauguré une certaine **politique d'affectation des terres agricoles** en vue de la restructuration.

L'IVD, considérée par certains comme ressortissant d'une politique sociale, était, en fait, l'instrument d'une politique d'orientation des terres libérées. Il est vrai que les critères d'orientation ont varié au fil des années et qu'ils n'ont pas été toujours réalistes. Il est vrai aussi que la politique d'attribution des terres et des exploitations par les SAFER n'a pas toujours été convenablement définie.

Ici, il nous faut signaler un dilemme et une contradiction dont le législateur ne s'est, semble-t-il, pas suffisamment soucié.

Le dilemme est celui qui a opposé l'agrandissement des exploitations et l'installation des jeunes. Pendant une longue période, la loi et le règlement ont pénalisé les installations : cette constatation est assez flagrante lorsqu'on examine les statistiques des rétrocessions par les SAFER ; mais surtout, pendant longtemps, les conditions d'octroi de l'IVD ont été directement à l'encontre de l'établissement des jeunes agriculteurs.

La contradiction est celle qui oppose restructuration et déstructuration. L'Etat finance à grands frais des actions d'amélioration des structures mais, dans le même temps, il n'est pas prévu de mesures suffisamment efficaces pour maintenir les effets de cette restructuration et on assiste alors au démembrement de ce qui a été laborieusement édifié.

2. Le deuxième aspect de la politique foncière est celui du **financement du foncier**. Confirmant les options antérieurement exprimées dans le statut du fermage, le législateur des années 60 a forgé ou amélioré des outils encourageant à l'accession à la propriété : les SAFER, qui interviennent uniquement sur la propriété ; les prêts bonifiés du Crédit agricole ; l'attribution préférentielle successorale.

Certes la loi complémentaire avait institué, dans le cadre du droit de préemption des SAFER, une procédure de moralisation du prix des terres, l'action en révision de prix. Mais cette procédure s'est révélée inefficace.

Tout s'est passé comme si le législateur de l'époque avait voulu écarter l'un des problèmes les plus aigus, à savoir celui de la charge d'acquisition du foncier. Et ce n'est que plus tard que les Pouvoirs publics ont infléchi ces premières orientations, en particulier

avec les lois de 1970 sur les baux à long terme et les GFA.

Mais il est juste de dire que les GFA ont été précédés et ont trouvé leur source dans un texte de la loi complémentaire qui, à l'époque, n'avait connu pratiquement aucun succès : l'article 5 créant les groupements agricoles fonciers.

3. Enfin il faut souligner qu'aucun lien n'a été établi entre la fiscalité et la politique du foncier agricole. Or il est aisé de démontrer que les dispositifs fiscaux ont eu certaines répercussions sur la politique des structures de production de l'agriculture : par exemple l'application généralisée du forfait agricole exclusif de toute taxation des plus-values immobilières (sauf application du régime fiscal des profits immobiliers) a favorisé une certaine concentration dans un sens qui n'était pas forcément compatible avec les objectifs des lois d'Orientation.

## UNE POLITIQUE DE L'ENTREPRISE

Là aussi, on peut affirmer que le législateur des années 60 a été pris en défaut. Mais n'est-ce pas aussi le cas du législateur de 1974 ?

L'entreprise peut être définie comme une unité économique de production autonome et continue. La reconnaissance de l'entreprise agricole suppose qu'on mette fin à la confusion qui s'opère entre la terre patrimoine et la terre outil. Elle suppose aussi que l'agriculteur soit défini à partir du concept de métier et non plus comme étant celui qui détient un titre de jouissance sur un bien foncier destiné à la production agricole.

L'autonomie de l'entreprise : c'est le pouvoir de décision du chef d'exploitation. Il est juste de reconnaître que les lois des années 60 ont contribué, dans une certaine mesure, à poser ce problème.

Les GAEC ont révélé, à cet égard, le concept d'entreprise et le législateur a permis aux fermiers, par une mesure spéciale, d'entrer dans ces groupements (possibilité de mise à disposition des terres aux GAEC).

D'autre part, la loi de 1964 sur l'économie contractuelle a, pour la première fois, élaboré un statut de

l'intégration qui a pour objet de protéger les agriculteurs intégrés. Mais le développement inquiétant pris aujourd'hui par l'intégration montre que cette mesure a un caractère illusoire.

Stabilité et pérennité : qu'il me suffise de rappeler que ce n'est qu'à partir de 1970 avec les baux à long terme, et à partir d'aujourd'hui avec le projet de réforme du statut du fermage, que les Pouvoirs publics ont recherché les moyens d'accroître la stabilité des exploitants preneurs.

Quant à la pérennité des unités de production, elle n'est assurée bien partiellement que par des mesures qui se révèlent souvent inefficaces : l'attribution préférentielle successorale, le contrôle des cumuls.

\*  
\*\*

En définitive, ce large tour d'horizon nous donne le sentiment que le bilan de la politique agricole inaugurée en 60 a été positif malgré ses omissions, ses incohérences, malgré aussi le velléitarisme de sa conception et de son application.