



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.

Continuité et changements de la politique agricole française

Guy Cotton

Citer ce document / Cite this document :

Cotton Guy. Continuité et changements de la politique agricole française. In: Économie rurale. N°126, 1978. Quoi de neuf dans l'agriculture et le milieu rural français depuis 10 ans ? pp. 29-37;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1978.2571>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1978_num_126_1_2571

Fichier pdf généré le 08/05/2018

Résumé

Une assez grande continuité a caractérisé la politique agricole de ces dix dernières années, notamment les grandes options de base. Cependant, une certaine évolution s'est accomplie dans les textes.

Une priorité a été accordée à l'installation des jeunes, en même temps qu'étaient quelque peu renforcés les moyens de contrôle des mutations de terres. Pour alléger la charge de l'investissement foncier, les pouvoirs publics ont décidé de promouvoir une nouvelle politique visant à élargir le marché locatif, notamment grâce aux groupements fonciers agricoles. Des aides ont été prévues dans le cadre d'une politique sélective en faveur des zones de montagne. Depuis la crise de l'énergie, les mesures de politique agricole prennent davantage en compte les impératifs écologiques. Dans le secteur de la politique économique, une priorité a été accordée à l'élevage (régimes d'aides, organisation de la production et des marchés). Sur le plan de la politique européenne, une première amorce de politique commune des structures a été faite avec les plans de développement. La fiscalité de l'agriculture ainsi que les rapports entre les agriculteurs et leurs salariés ont évolué dans le sens d'un alignement sur les règles applicables aux autres catégories socioprofessionnelles. Enfin, la politique participative a été renforcée, notamment dans la conduite des actions qui concourent à améliorer le niveau des connaissances des agriculteurs (actions de développement).

Abstract

Continuity and change in french farming policy - During the past ten years farming policy has been marked by considerable continuity especially regarding the basic options. Yet there has been a certain evolution in the texts. Priority has been given to young people setting up in farming while the means of controlling change in ownership of land have been tightened up. In order to reduce the consequences of investment in land, the authorities have decided to promote a new policy aimed at increasing the rented land market, in particular by land ownership groups (GFA). Aid has been introduced selectively for mountain areas. Since the energy crisis farming policy measures take ecological necessities much more into account. In the economic policy field priority has been given to stock-breeding both with regard to aid and to production and market organization. From the point of view of European policy a first attempt has been made at a common structures policy with development plans. Taxation in farming and relationships between farmers and their employees have come more and more in line with the rules laid down for other social and occupational categories. Finally participation policy has been stepped up particularly in forms of action that lead to an improvement in the farmer's level of knowledge.

CONTINUITÉ ET CHANGEMENTS DE LA POLITIQUE AGRICOLE FRANÇAISE

Guy COTTON

Sous-Directeur à la FNSEA

Une assez grande continuité a caractérisé la politique agricole de ces dix dernières années, notamment les grandes options de base. Cependant, une certaine évolution s'est accomplie dans les textes.

Une priorité a été accordée à l'installation des jeunes, en même temps qu'étaient quelque peu renforcés les moyens de contrôle des mutations de terres. Pour alléger la charge de l'investissement foncier, les pouvoirs publics ont décidé de promouvoir une nouvelle politique visant à élargir le marché locatif, notamment grâce aux groupements fonciers agricoles. Des aides ont été prévues dans le cadre d'une politique sélective en faveur des zones de montagne. Depuis la crise de l'énergie, les mesures de politique agricole prennent davantage en compte les impératifs écologiques. Dans le secteur de la politique économique, une priorité a été accordée à l'élevage (régimes d'aides, organisation de la production et des marchés). Sur le plan de la politique européenne, une première amorce de politique commune des structures a été faite avec les plans de développement. La fiscalité de l'agriculture ainsi que les rapports entre les agriculteurs et leurs salariés ont évolué dans le sens d'un alignement sur les règles applicables aux autres catégories socio-professionnelles. Enfin, la politique participative a été renforcée, notamment dans la conduite des actions qui concourent à améliorer le niveau des connaissances des agriculteurs (actions de développement).

CONTINUITY AND CHANGE IN FRENCH FARMING POLICY

During the past ten years farming policy has been marked by considerable continuity especially regarding the basic options. Yet there has been a certain evolution in the texts. Priority has been given to young people setting up in farming while the means of controlling change in ownership of land have been tightened up. In order to reduce the consequences of investment in land, the authorities have decided to promote a new policy aimed at increasing the rented land market, in particular by land ownership groups (GFA). Aid has been introduced selectively for mountain areas. Since the energy crisis farming policy measures take ecological necessities much more into account. In the economic policy field priority has been given to stock-breeding both with regard to aid and to production and market organization. From the point of view of European policy a first attempt has been made at a common structures policy with development plans. Taxation in farming and relationships between farmers and their employees have come more and more in line with the rules laid down for other social and occupational categories. Finally participation policy has been stepped up particularly in forms of action that lead to an improvement in the farmer's level of knowledge.

Depuis dix ans, la politique agricole n'a pas connu de bouleversements profonds. La période est avant tout caractérisée par une assez grande **continuité**, dans les grandes options affirmées par la loi d'orientation de 1960 (recherche de la parité, maintien de l'exploitation de type familial à responsabilité personnelle...); dans la nature des moyens qui ressortissent plutôt d'une politique incitative que d'une politique dirigiste; dans

la gestion participative, c'est-à-dire dans l'institutionnalisation des pouvoirs donnés à la profession pour la mise en œuvre de la politique agricole.

Cependant, la continuité ne doit pas dissimuler l'importance de l'évolution qui s'est accomplie dans les moyens de cette politique, dans la définition des rapports de l'agriculture avec les autres secteurs et dans la prise de conscience d'impératifs jusque là ignorés.

LA DIFFICILE RECHERCHE D'UN OPTIMUM DEMOGRAPHIQUE

Le nombre des exploitations a continué à diminuer; le mouvement de concentration qui en est résulté paraît s'être opéré principalement au bénéfice des exploitations moyennes.

Simultanément, le taux de remplacement des chefs d'exploitation a eu tendance à se détériorer, ce qui fait planer sur l'agriculture la menace d'un tarissement de population, et indirectement, celle d'une aggravation des données financières du régime social.

Certaines mesures prises par les pouvoirs publics témoignent d'une prise de conscience des dangers que présente à terme cette évolution : elle risque de remettre en question l'option de politique agricole en faveur de l'exploitation de type familial. Encore que les moyens pris soient mal proportionnés à l'ampleur du problème et que leur efficacité soit compromise par l'absence d'une véritable politique de l'investissement foncier (voir ci-après § 2).

Priorité à l'installation

Les efforts déployés pour faciliter directement ou indirectement l'installation des jeunes en agriculture sont méritoires.

La dotation d'installation au profit des jeunes agriculteurs (DJA) a d'abord été instituée dans les régions de montagne et quelques régions difficiles (décret du 4 janvier 1973), puis étendue à l'ensemble du territoire, mais avec une sélectivité dans les taux (décret du 6 février 1976). Plus récemment encore, le Gouvernement a assoupli notablement les conditions d'accès à la DJA, ce qui devrait annoncer une augmentation importante du nombre des bénéficiaires (décret du 2 février 1978); et simultanément, un autre texte (même date) a classé comme prioritaires les installations dans les catégories bénéficiaires des prêts fonciers bonifiés.

La priorité à l'installation a été nettement affirmée en d'autres circonstances : par exemple, dans les régimes de l'indemnité viagère de départ (IVD) et de la prime d'apport structurel (PAS), qui admettent au rang des opérations prioritaires d'aménagement foncier les cessions favorisant des installations (décrets du 20 février 1974) ; et surtout dans la réforme toute récente du droit de préemption des SAFER (loi du 29 décembre 1977) qui, à la fois dans son texte et dans ses travaux préparatoires, fait de l'installation des jeunes l'objectif prioritaire assigné à ces organismes.

Moins directement, le statut des associés d'exploitation (loi du 13 juillet 1973) peut être classé parmi les mesures d'encouragement à l'installation. Tirant les jeunes de 18 à 35 ans de la catégorie anonyme des aides familiaux, il leur attribue sur le plan professionnel un état de droit, dans le but de les maintenir sur l'exploitation familiale en attendant leur succession aux parents. De même la progression des GAEC « père-fils » est importante : ils ont le mérite de faciliter la transmission progressive aux plus jeunes des responsabilités de chef d'entreprise.

Tentative de renforcement du contrôle du marché des terres

L'un des principaux objectifs des réglementations des cumuls (cumuls de terres et d'exploitations, cumuls de professions) et du droit de préemption des SAFER est d'orienter les terres vers ceux qui en ont le plus

besoin, c'est-à-dire de favoriser à la fois les installations les plus souhaitables et les agrandissements des exploitations petites et moyennes.

Les progrès les plus significatifs accomplis pendant la période considérée touchent aux prérogatives des SAFER. La loi du 29 décembre 1977 déjà citée a principalement pour objet de rétablir leur droit de préemption, dans l'esprit qui était celui du législateur de 1962, tout en exigeant de ces organismes une discipline plus rigoureuse (motivation et publicité des décisions). Une des améliorations résultant de la loi nouvelle est la suppression de l'exception de contiguïté que pouvaient opposer les agriculteurs voisins pour échapper à la préemption. Une autre amélioration permet à la SAFER de préempter une exploitation économiquement équilibrée, contrairement à ce que décidait une jurisprudence constante de la Cour de cassation.

Quant à la réglementation des cumuls, après quelques flottements elle a fait l'objet d'une retouche législative (loi du 5 janvier 1972) qui en a renforcé dans une certaine mesure sinon l'efficacité, du moins les mécanismes de contrôle. Le maintien de la possibilité d'un contrôle total (indépendant de tout critère de surface) dans les départements qui optent pour ce mode de contrôle, est l'un des points les plus importants de cette dernière loi. Le nombre accru des départements dans lesquels a été décidé le contrôle total, montre bien la particulière préoccupation que portent les agriculteurs à une application effective de la réglementation. Certes, les changements intervenus en la matière ne constituent pas à proprement parler une réforme. Mais depuis deux ans, un groupe de travail administration-profession a été chargé d'examiner les insuffisances de la réglementation, et d'élaborer un projet pour lui apporter plus de cohérence et d'efficacité.

Une telle réforme semble réalisable dans un proche avenir, elle a été expressément souhaitée par la commission de la production et des échanges de l'assemblée nationale, dans le cadre de la préparation du projet de loi relatif au droit de préemption des SAFER (voir Rapport BIZET sur ce projet de loi).

Essor et déclin de l'IVD

Les premières années de la décennie ont été marquées par un prodigieux essor de l'indemnité viagère de départ.

Mais à partir de 1974, cette action du FASASA a connu un dépérissement très net, dû essentiellement au fait que le taux de l'IVD (plus spécialement l'IVD complément de retraite) n'a pas été revalorisé, alors que la retraite de base (dont l'octroi n'est pas lié à la cessation d'activité) a été augmentée dans des proportions importantes.

Le déclin de l'IVD ne manque pas d'inquiéter car le vieillissement de l'agriculture demeure accentué et justifie une continuation des efforts pour inciter le maximum d'agriculteurs âgés à céder leur place aux jeunes.

LES ERREMENTS DE LA POLITIQUE FONCIERE

L'acuité du problème du financement du foncier n'a fait que s'aggraver au fil des années en même temps que s'est développée, chez les agriculteurs, une prise de conscience des contradictions dans lesquelles les enferme l'ambivalence du foncier (outil de production - patrimoine). Le législateur a tenté de définir dans ce domaine une nouvelle politique, mais les résultats en sont restés décevants.

La concurrence sur la terre agricole, due notamment au développement de l'urbanisation et du tourisme, a été de plus en plus vive et a amené les pouvoirs publics à renforcer les mesures de sauvegarde pour l'agriculture.

En même temps un phénomène de rejet s'est développé de façon inquiétante : aux formules de bail, des propriétaires ont préféré des contrats « non réglementés ». Simultanément, le statut du fermage et celui du métayage ont fait l'objet d'adaptations non négligeables.

Le « tournant » de 1970

Les pouvoirs publics ont marqué leur volonté d'orienter sans bouleversement la politique foncière agricole dans une direction différente de celle qui avait caractérisé la période précédente. Jusqu'alors, le législateur avait donné une nette préférence aux formules d'accession à la propriété : le droit de préemption du preneur, les SAFER, les prêts fonciers bonifiés du crédit agricole étaient l'expression de ce choix politique. Mais en l'absence de mesures limitant le prix de la terre dont la hausse a été continue, il devenait de plus en plus difficile pour les agriculteurs de faire face à un financement de l'acquisition du foncier. Il est donc apparu nécessaire d'élargir le marché de la terre en fermage, de manière à offrir aux agriculteurs une autre alternative à la mesure de leurs possibilités financières et qui leur assure une longue stabilité. Tel fut l'objet des deux lois du 31 décembre 1970, l'une concernant les baux à long terme, l'autre instituant les groupements fonciers agricoles (GFA). Des mesures à caractère fiscal (exonération partielle des droits de mutation à titre gratuit) ont complété ce dispositif en apportant aux propriétaires des encouragements substantiels à la mise en fermage.

Objectivement, il faut reconnaître que cette nouvelle politique n'a pas eu les effets escomptés. Sans doute est-ce dû en partie au rejet du troisième volet qui devaient constituer les sociétés agricoles d'investissement foncier (SAIF) dont le projet n'a pu franchir le cap du Parlement. Mais surtout les flottements du Gouvernement sur la politique à mener en vue du développement des GFA ont été pour beaucoup dans ce « dérapage », malgré les expériences concrètes intéressantes conduites dans de nombreux départements (en particulier les GFA mutuels du type de la Marne, et les

GFA du type SAFER Poitou-Charentes). La multiplication de ces groupements se heurte à la rigidité, voire même à l'absence du marché des parts. Pour remédier à cette situation, des mesures partielles ont été prises (possibilité pour la SAFER d'intervenir à titre transitoire dans les GFA) ; des projets sont en préparation (possibilité d'intervention du Crédit agricole). Mais ce sont des palliatifs très insuffisants pour créer un marché des parts de GFA, c'est-à-dire pour assurer la mobilité des titres d'associés, conditions nécessaires du succès de ces formules.

Les incidences de cet insuccès eussent été moindres si elles avaient été compensées par un renforcement ou, à tout le moins, un maintien du niveau des aides à l'achat des terres. Certes quelques efforts ont été faits dans ce sens, par exemple l'institution d'un taux réduit des droits de mutation sur les acquisitions foncières contribuant à l'agrandissement des petites exploitations, le renforcement relatif des prérogatives des SAFER, l'amélioration du droit de préemption de l'exploitant preneur et du régime fiscal préférentiel qui lui est attaché. Mais dans le même temps, l'enveloppe budgétaire des bonifications des prêts fonciers a été fortement éliminée ; puis est intervenue la réforme du régime des prêts fonciers (décrets du 2 février 1978) qui, comportant au demeurant des aspects positifs (meilleure sélectivité), aura pour conséquence de rejeter sur le marché concurrentiel des agriculteurs sans ressources financières.

Amélioration du statut des baux ruraux et accentuation simultanée du phénomène de rejet du fermage

Le statut des baux ruraux continue d'être une pièce maîtresse de la politique des structures agricoles. Diverses lois sont intervenues pour en améliorer certaines dispositions essentielles. La dernière en date est celle du 15 juillet 1975 ; ses dispositions ne sont d'ailleurs entrées en vigueur qu'après la publication des nouveaux barèmes préfectoraux de fermages (aussi la loi est-elle encore inapplicable dans de nombreux départements). Les principales modifications résultant de cette loi améliorent le mécanisme du droit de préemption du preneur, restreignent l'exercice du droit de reprise (notamment suppression des reprises triennales dans un premier bail), élargissent le pouvoir de décision du preneur, transforment les règles de détermination des bases réglementaires des fermages. Ce dernier point sans doute apparaît le plus significatif de l'évolution dans la politique des pouvoirs publics sur le fermage : l'abrogation de la « référence 1939 » se traduit par une décentralisation des pouvoirs au niveau des départements, en ce qui concerne la fixation des valeurs locales réglementaires servant de base aux fermages. Cette relative libéralisation de la réglementation en la matière est dictée (d'après les termes mêmes de l'exposé des

motifs du projet de loi et les déclarations des rapporteurs parlementaires) par le souci de rééquilibrer les rapports entre bailleurs et preneurs, en favorisant une adaptation des fermages aux réalités du marché locatif.

Simultanément, aux formules de bail les propriétaires fonciers ont souvent substitué des contrats « du code civil » (les ventes d'herbe par exemple). Ce problème a pris une acuité telle que le Gouvernement a dû le mettre à l'étude au sein d'un groupe de travail au Ministère de l'agriculture.

Amélioration des mesures de sauvegarde de l'agriculture dans les documents d'urbanisme

La réforme de la politique foncière urbaine de 1967 avait déjà esquissé une première tentative de solution des difficultés rencontrées par les agriculteurs des espaces péri-urbains. Mais pour l'essentiel, les problèmes posés restaient sans réponse alors que l'extension des agglomérations, le développement du tourisme, l'accroissement des grands travaux autoroutiers et autres rendaient plus sensible la situation de l'agriculture, souvent considérée par les partenaires comme un simple réservoir d'espace.

Des expériences intéressantes ont pu être menées dans plusieurs départements en ce qui concerne l'application, dans le cadre des POS, d'une politique de maintien et de modernisation de l'agriculture. Mais dans la plupart des cas, sauf lorsqu'il avait été possible d'utiliser des méthodes très sophistiquées, elles ont mis en évidence l'insuffisance des outils que sont les documents d'urbanisme pour surmonter les obstacles à la création de zones agricoles. Les imperfections de la fiscalité sur les plus-values que la réforme de 1976 n'a pas corrigées ne font qu'ajouter aux difficultés.

Quelques progrès ont été réalisés récemment avec les dernières réformes du code de l'urbanisme (lois du 31 décembre 1976). Sans apporter directement une solution à ce problème, elles contiennent une série de mesures qui améliorent sensiblement la situation de l'agriculture dans ses rapports avec l'urbanisation et le tourisme. En particulier l'institution des zones d'environnement protégé (ZEP) assimilables en quelque sorte à des POS simplifiés, devrait permettre de mieux garantir l'agriculture contre des empiètements anarchiques et inconsidérés sur les terres qu'elle détient. Parmi les nouveaux outils, les plans d'aménagement rural (PAR) (décret du 8 juin 1970) méritent d'être cités bien que leur utilisation soit encore limitée.

SELECTIVITE REGIONALE ET ACTIONS GLOBALES

C'est un des aspects de la politique agricole sur lesquels l'action des pouvoirs publics a été la plus affirmée. La politique des zones de rénovation rurale, qui s'était substituée à celle des zones spéciales d'action

rurale, a dès 1972 (décret du 4 janvier 1972) fait l'objet d'une réforme profonde. La sélectivité régionale dans les aides s'exerce désormais au bénéfice des régions de montagnes et des zones défavorisées et de piémont, l'objectif étant de compenser les handicaps propres à ces régions. La principale mesure d'aide spécifique, l'indemnité spéciale montagne (ISM) doit être considérée comme importante dans son impact comme dans son coût (400 millions de F en 1977) ; à cela s'ajoute un régime préférentiel d'aides à la modernisation des exploitations, prêts et subventions pour les équipements productifs (bâtiments d'élevage, matériel agricole).

Sur le plan foncier, la politique des pouvoirs publics n'a pas suivi exactement la même évolution. Dans la réglementation de l'IVD puis dans la DJA, la sélectivité au profit de la montagne a été supprimée, au moins pour l'ouverture du droit à cette aide (mais son taux reste plus élevé qu'en plaine).

En revanche, des avancées intéressantes ont été faites dans deux directions :

— la directive sur l'espace montagnard (décret du 22 novembre 1977) devrait notamment limiter sinon empêcher l'implantation anarchique des constructions sur le territoire agricole ;

— et surtout, les opérations groupées d'aménagement foncier (OGAF) (arrêté du 12 juin 1970) pour lesquelles la montagne est déclarée prioritaire, permettent par leur caractère d'actions globales, de renforcer les mesures de restructuration en privilégiant l'initiative et la responsabilité locales.

Reste le problème de la pluriactivité sur lequel aucune doctrine précise n'a été élaborée, mais qui est maintenant mieux cerné. La politique à l'égard du temps partiel doit être fortement nuancée : s'il est souhaitable d'octroyer des aides agricoles aux doubles actifs dans certaines zones critiques de montagne, en revanche les mêmes encouragements appliqués ailleurs contrediraient gravement la politique agricole.

UNE NOUVELLE DONNEE : L'ECOLOGIE

La préoccupation de la « qualité de la vie » a accédé au niveau de la conscience politique. Les conséquences directes ou indirectes sur la politique agricole en ont été importantes. Elles doivent être appréciées de façon différente selon que l'on considère l'agriculture comme activité « polluante » ou comme activité victime des « pollutions » ou des « agressions ».

Ainsi la création des porcheries ou leur extension a fait l'objet de réglementations successives très évolutives et pas toujours concordantes, les pouvoirs publics étant toujours partagés entre le souhait de protéger l'environnement et la préoccupation inverse de garantir à la fois le métier des éleveurs et les impératifs de l'économie.

La prise en compte de l'écologie comporte pour la production agricole un certain nombre d'autres limitations nouvelles, parfois assez contraignantes ou relativement coûteuses : par exemple, l'institution des agences de bassins qui perçoivent des redevances de prélèvement d'eau ou de pollution, les mesures de réglementation du défrichement...

En sens inverse, il nous faut citer le principe nouveau (loi du 31 décembre 1976) selon lequel les dommages causés aux occupants d'un bâtiment par des nuisances dues à des activités agricoles (bruit des tracteurs, odeur des engrais...) n'entraînent pas droit à réparation lorsque le permis de construire a été demandé postérieurement à l'existence de ces activités. Citons aussi, à titre d'exemple, les dispositions législatives sur les études d'impact : on peut en attendre une meilleure prise en compte des intérêts de l'agriculture dans les projets de construction de grands ouvrages publics (autoroutes, barrages hydro-électriques, centrales atomiques). Toutefois elles peuvent se retourner contre l'agriculture (par exemple, opérations de remembrement).

De façon plus indirecte, la préoccupation écologique a eu pour effet de favoriser une prise de conscience et une intervention du législateur sur des problèmes qui touchent à la politique de l'aménagement du territoire et à la politique foncière. L'impératif d'entretien des sols dans les zones dégradées a été, dans une certaine mesure, à l'origine de la nouvelle politique sur la montagne : l'ISM n'a-t-elle pas été conçue au départ comme une aide à l'entretien de l'espace ? De même l'amélioration de la législation tendant à la mise en valeur des terres incultes (loi du 4 janvier 1978) s'est inspirée, en partie tout au moins, de la même préoccupation.

VERS UNE RECONNAISSANCE DE L'ENTREPRISE AGRICOLE ?

Le concept d'entreprise agricole a commencé à s'imposer dans les esprits. Il s'applique à l'exploitation agricole prise en tant qu'unité économique de production autonome (ce qui implique notamment un véritable pouvoir de décision au niveau du chef d'entreprise) et continue (ce qui implique une certaine pérennité de l'exploitation).

Le législateur n'a pas consacré cette évolution : le droit rural reste pour l'essentiel basé sur une conception patrimoniale de l'agriculture, c'est-à-dire sur une conception civiliste. Cependant certaines lois votées pendant la dernière décennie ou actuellement en préparation semblent annoncer une progression de l'idée d'entreprise, c'est-à-dire une reconnaissance de l'agriculture fondée sur le métier, donc sur l'outil de production plus que sur le patrimoine foncier.

Quelques exemples sont particulièrement significatifs.

— Les réformes intervenues en matière de baux ruraux (plus spécialement la loi du 15 juillet 1975 déjà citée) ont pour objet et pour résultat d'étendre le pouvoir de décision de l'exploitant preneur en ce qui concerne les investissements pouvant donner droit à une indemnité de sortie. Elles étendent également les possibilités du preneur de procéder à des aménagements internes de l'exploitation louée (par exemple échanges culturels).

— Des dispositions législatives nouvelles renforcent la protection des exploitations agricoles contre les risques de démembrement : dispositions relatives aux emprises partielles successives résultant d'expropriations (loi du 31 décembre 1975) ; dispositions protégeant, dans le cadre de la réglementation des cumuls, les exploitations louées contre les démembrements consécutifs aux reprises (loi du 3 janvier 1972).

— Un projet de loi en préparation tend à instituer un statut de coresponsabilité des époux agriculteurs, ce qui impliquerait effectivement une reconnaissance de l'entreprise familiale conduite par un ménage.

Par ailleurs, la revendication professionnelle de création d'un registre des agriculteurs se fait de plus en plus pressante. Si elle n'a pas encore été prise en compte par les pouvoirs publics, on peut pourtant noter déjà certains signes annonciateurs d'une évolution ultérieure dans ce sens, par exemple dans la volonté exprimée concrètement par le Gouvernement de réserver les aides publiques aux véritables agriculteurs. De même à la suite de la suppression (par la loi portant généralisation de la sécurité sociale) du critère de l'exploitation-type utilisé pour déterminer les catégories d'agriculteurs bénéficiaires de l'AMEXA, des demandes ont été faites par certaines organisations professionnelles de fixer un nouveau critère qui permette de mieux cerner la catégorie des agriculteurs à titre principal.

La capacité des agriculteurs à l'organisation économique de leur exploitation, la maîtrise de leur outil sont également des éléments importants du concept d'entreprise.

— La politique du développement qui s'était substituée en 1966 à la vulgarisation technique, n'a connu son plein essor qu'au cours de la dernière décennie. Les actions qui jusqu'alors portaient exclusivement sur la connaissance des techniques agricoles se sont élargies à la connaissance de l'ensemble des facteurs de production (notamment les conditions d'organisation du travail) et même, au secteur d'aval de l'écoulement des produits. D'autre part, dès 1972 ont été mis en place des mécanismes qui ont eu pour effet de simplifier les circuits administratifs, de planifier les actions (programmes triennaux) et de permettre à tous les organismes qualifiés d'intervenir dans la mise en œuvre de la politique du développement.

— La loi de juillet 1971 a ouvert la voie à une intensification de la politique de formation profession-

nelle continue, sous l'égide de deux fonds d'assurance formation : l'un destiné aux agriculteurs (FAFEA), l'autre aux salariés d'exploitations.

— Dans de moindres proportions, des progrès ont été constatés dans l'initiation des agriculteurs à la comptabilité et à la gestion, même très simplifiée ; l'adhésion à la TVA et l'assujettissement au régime du bénéfice réel en ont été certainement les principaux moteurs. Mais la recherche d'une meilleure gestion n'a-t-elle pas été aussi la conséquence indirecte de la crise de l'énergie qui, depuis 1974, a incité les agriculteurs à mieux prendre conscience de l'importance des charges dans leur revenu et à économiser davantage leurs approvisionnements ? Cette tendance n'a-t-elle pas cependant un caractère conjoncturel ? Les années 1975 et 1976 pendant lesquelles elle a pu être constatée ont connu des conditions climatiques très mauvaises...

LES HAUTS ET LES BAS DE LA POLITIQUE EUROPEENNE

La part prise par la politique communautaire dans l'évolution de la politique agricole française est importante.

Dans cette politique, la continuité, c'est la poursuite de la construction européenne avec ses hauts et ses bas, avec les menaces de cassure suivies de compromis ; avec ses aspects positifs et dynamiques, par exemple l'intervention permanente dans le secteur bovin, le règlement vini-viticole.

Le changement est apporté par l'élargissement à neuf depuis 1973 et le projet d'un autre élargissement vers les pays méditerranéens, avec tous les graves problèmes qu'il pose pour certaines de nos productions. Le changement par rapport à la période antérieure à 1968, caractérisée par une relative stabilité monétaire, c'est aussi la création des montants compensatoires monétaires due à l'aggravation des disparités entre les monnaies, d'où les graves perturbations sur les agricultures nationales et sur les marchés.

Le renforcement important du potentiel de production européen entraîne une position excédentaire de la communauté : d'où les premières tentatives pour résoudre cette situation (la taxe de coresponsabilité sur le lait).

PRIX ET MARCHES : PRIORITE A L'ELEVAGE ; CHANGEMENT DE CAP SUR LES MECANISMES REGULATEURS

Le changement le plus notable intervenu dans la politique économique agricole française paraît être la priorité donnée à l'élevage.

L'évolution était déjà amorcée avant 1968 ; mais à la suite de la dévaluation du franc du 8 août 1969, elle a été traduite comme une nouvelle orientation politique, la nouvelle hiérarchie des prix ayant répercuté les incidences de cette dévaluation d'une manière plus immédiate pour les productions animales. D'autres étapes ont été successivement franchies avec les plans de relance porcine (1969-1970) la création de l'ONIBEV (1972), du CNIEL (1974), l'amélioration de la protection sanitaire, l'institution et le financement d'un système d'identification permanente pour les bovins.....

Sur le plan de l'organisation de la production et des marchés, les mécanismes mis au point en 1962 (groupements de producteurs et comités économiques agricoles) se sont développés, mais avec une tendance au plafonnement depuis 1974. Ils ont incontestablement contribué, sous l'égide du FORMA, à renforcer le pouvoir économique des producteurs et à améliorer la régulation des marchés ; cependant les résultats obtenus n'ont pas été à la hauteur des espérances, surtout dans un contexte favorable au développement de la concentration en aval et en amont de l'agriculture. Dans le même temps, le bilan de la politique de l'économie contractuelle résultant de la loi de juillet 1964 se soldait dans une certaine mesure par un échec. Tirant la leçon de cette expérience, les pouvoirs publics ont voulu jeter les bases d'une politique complémentaire fondée sur l'interprofession. Ce fut l'objet de la loi du 15 juillet 1975 relative à l'organisation professionnelle agricole. Ses mécanismes sont inspirés des principes libéraux mais comportent, à l'instar de ce qui était déjà prévu dans le cadre des comités économiques, des procédures d'extension autoritaire aux récalcitrants des règles édictées par l'interprofession. Les nouveaux organismes constitués à partir de cette loi (notamment dans le secteur des fruits et légumes, les vins de table....) ont vu leurs possibilités d'action renforcées par diverses mesures : la réorganisation du FORMA ; la mise en œuvre d'une procédure déconcentrée d'attribution des crédits aux industries agro-alimentaires...

Enfin, après une expérience limitée de contrôle de la création et de l'extension des ateliers de production hors sol (jusqu'en 1971), on a pris conscience de la nécessité de mettre en place un système permanent d'organisation de la croissance de ces productions (décision de la Conférence annuelle de 1977 mais il ne s'agit que d'une résolution à l'état de projet).

MODERNISATION DES EXPLOITATIONS AGRICOLES : DES OUTILS PLUS AFFINES

Le fait le plus important de toute cette période a été l'adoption de la directive communautaire du 17 avril 1972 sur la modernisation des exploitations agricoles, dont les dispositions concernent surtout les plans de

DEMOCRATIE ECONOMIQUE ET AGRICULTURE SOLIDAIRE

développement. La directive n'a été mise en application en France qu'à partir de 1975 (décret de février 1974), et toutes ses conséquences tirées à partir de 1977 (décrets d'août 1976 concernant le régime des aides). Une autre directive communautaire (avril 1975) a prévu, pour les régions de montagne et les zones dés-heritées, des conditions particulières d'aides à la modernisation.

Cette nouvelle politique est caractérisée par deux éléments essentiels : la sélectivité des aides en fonction d'un critère de revenu (la rémunération du travail), la globalité des aides aux investissements favorisant la croissance de l'entreprise. Si, sous ces deux aspects, l'évolution doit être approuvée dans ses principes, en revanche les mécanismes et modalités retenus pour les plans de développement sont criticables. Le niveau de l'objectif de parité à atteindre (revenu de référence) est fonction du niveau des salaires non agricoles dans le département, dans la région ou même dans le pays. Il est rattaché pratiquement à la situation de l'emploi industriel, laquelle peut n'avoir qu'un lointain rapport avec la rentabilité de l'agriculture. D'autre part, telle qu'elle est actuellement conçue, la politique des plans de développement est irréaliste en ce sens qu'elle ne peut prendre en compte que ceux des agriculteurs qui sont relativement proches de l'objectif à atteindre ; d'où l'idée proposée à Bruxelles de modifier la directive de manière à admettre des plans de développement en plusieurs étapes.

Tirant les conséquences de cette nouvelle politique communautaire, le Gouvernement a considérablement modifié le régime des aides à la modernisation, qu'il s'agisse des prêts bonifiés dont le caractère est nettement plus sélectif, ou des subventions qui, hors plans de développement, ne peuvent être octroyées que dans les régions de montagne et les zones défavorisées. Ce nouveau régime des aides reflète en l'accentuant la nouvelle orientation déjà prise auparavant en faveur de l'élevage.

L'évolution de la législation sur le remembrement est un autre exemple qui illustre la volonté des pouvoirs publics d'adapter à la situation actuelle les outils juridiques de la politique de modernisation de l'agriculture. La loi du 11 juillet 1975 permet avec ses nouvelles règles, notamment celles concernant l'équivalence des apports, d'appliquer la réglementation fort complexe du remembrement d'une manière plus souple et surtout en tenant davantage compte de l'exploitation agricole, c'est-à-dire de l'outil de production. Malheureusement, ces efforts ont été contrariés dans les faits par les restrictions opérées sur les crédits budgétaires. Ces restrictions ont ralenti considérablement le rythme des opérations au détriment des régions qui en ont précisément le plus grand besoin aujourd'hui.

La démocratie économique fondée principalement sur la responsabilité des hommes est mieux garantie dans le cadre de groupes dans lesquels la solidarité est érigée en valeur fondamentale.

Au niveau de l'acte de production proprement dit, la formule du GAEC qui résulte de la loi du 8 août 1962 a pris son plein essor depuis 1973. Aujourd'hui le nombre des GAEC reconnus peut être évalué à plus de 10.000 (fin 1977) alors qu'à la fin de 1973 il était de 3.500.

Parallèlement, les formes d'entraide, de banque du travail se sont multipliées : des services de remplacement ont été créés et aidés (1973).

On a donc assisté à un développement significatif d'une agriculture de groupe dans laquelle la responsabilité des hommes, leur prise de conscience des problèmes se sont nettement affirmées.

Quant au mouvement coopératif (qui concerne l'amont et l'aval de la production), son évolution a été marquée par une réforme législative. La loi du 27 juin 1972 a créé pour les coopératives agricoles, un statut sui generis qui a ouvert des possibilités de dérogation à la règle de l'exclusivisme, en permettant l'adhésion de tiers non coopérateurs. Cette adaptation importante du statut de la coopération agricole a marqué le souci des pouvoirs publics de privilégier les impératifs économiques.

En sens inverse, le phénomène de l'intégration s'est développé principalement dans certaines régions. La loi de 1964 a été impuissante à endiguer cette regrettable évolution d'autant que la jurisprudence a interprété le texte dans un sens défavorable aux agriculteurs intégrés. Il y a plus : un nombre non négligeable d'éleveurs a pour des raisons fiscales, recherché des formules d'intégration ; les coopératives agricoles n'ont pas été les dernières à utiliser ces formules.

FISCALITE ET LOIS SOCIALES : VERS UNE INSERTION PROGRESSIVE DE L'AGRICULTURE DANS LE DROIT COMMUN ?

La TVA puis le bénéfice réel

1968 avait marqué le point de départ de l'entrée de l'agriculture dans le régime de la TVA. Date importante s'il en fût : bien que l'assujettissement ait en règle générale un caractère optionnel, plus de 300.000 agriculteurs se sont volontairement assujettis à la TVA. Les effets ont été positifs à la fois sur l'amélioration du niveau de formation des chefs d'entreprise et sur le revenu agricole : le montant des récupérations de TVA,

par le jeu des droits à déduction, est actuellement de l'ordre de 5 milliards et demi de francs par an. A quoi il faut ajouter le gain que font les agriculteurs bénéficiaires du remboursement forfaitaire (plus de 600.000 agriculteurs) évalué pour 1978 à un milliard 200 millions.

Une seconde étape très importante et plus difficile, dans la politique fiscale de l'agriculture, a commencé en 1972. Jusque là, la quasi totalité des agriculteurs étaient soumis à l'impôt sur le revenu d'après le forfait collectif ; en 1972 il fut décidé que les agriculteurs réalisant un chiffre d'affaires élevé (supérieur à 500.000 F) seraient obligatoirement assujettis à l'impôt d'après le régime du bénéfice réel, du type de celui déjà appliqué aux bénéficiaires industriels et commerciaux. Il était prévisible que la mise en œuvre d'une telle réforme suscite des remous... remous aggravés par le fait que le nouveau régime s'appliquait pratiquement sans transition et que les adaptations souhaitées par le Parlement pour tenir compte des contraintes et des caractéristiques de la production agricole par rapport au secteur de l'industrie et du commerce restaient en deçà des revendications professionnelles. L'ampleur de cette réforme ne doit pas être jugée d'après le nombre d'agriculteurs concernés (environ 15.000 en 1976 dont 1/3 avaient dénoncé le forfait), d'autant que jusqu'en 1976 certaines catégories d'agriculteurs ont eu certaines possibilités d'échapper artificiellement au nouveau régime.

La réforme réalise une ouverture importante vers une évolution progressive mais radicale du régime fiscal de l'agriculture. L'institution des centres de gestion agréés (loi du 27 décembre 1974) avec les avantages qu'ils comportent (abattement de 20 %) et surtout le nouveau régime intermédiaire du « mini-réel » (loi du 28 décembre 1976), doivent faciliter l'insertion progressive de l'agriculture dans un régime de droit commun qui sauvegarde le particularisme de la production agricole. L'inévitabilité de cette insertion est annoncée par la non-revalorisation de la limite (exprimée en recettes) de 500.000 F en période de forte érosion monétaire.

Moins spectaculaire, une autre réforme, la suppression du système archaïque des « principaux fictifs », paraît porter en germe un alourdissement (relatif) de l'imposition du foncier non bâti - surtout si on considère l'affaiblissement corrélatif de l'influence de l'agriculture dans la gestion des communes, y compris dans certaines communes rurales.

Les salariés des exploitations agricoles et la parité

Le processus déclenché par les accords de Varenne en 1968 a conduit les employeurs agricoles de main-d'œuvre vers un régime comparable (à quelques exceptions près) à celui des employeurs de l'industrie. Cet

alignement s'est opéré progressivement non seulement dans le droit du travail proprement dit, mais aussi dans le régime de couverture sociale des salariés. Certes des adaptations aux contraintes particulières de la production agricole ont été admises (par exemple pour la durée du travail) mais dans l'ensemble le droit commun du travail est applicable à l'agriculture. D'ailleurs les conventions collectives de travail ont, au-delà des textes, favorisé cette mutation, ce qui paraît significatif de la rapide prise de conscience des nouveaux rapports entre les employeurs et leurs salariés par les organisations agricoles.

Régime de protection sociale : relative stabilité

Le régime de protection sociale des agriculteurs n'a pas connu pendant toute cette période une évolution d'une ampleur comparable à celle du régime fiscal et de la réglementation du travail salarié. Mais l'accentuation du déséquilibre entre les prestations et le financement professionnel - dont l'une des causes principales est la croissance vertigineuse du coût des consommations médicales - accentue chaque année le risque d'une remise en cause des règles actuelles de financement. Ainsi une mesure prise en 1977, pour les 25.000 agriculteurs du haut de l'échelle cadastrale, tend à un déplafonnement des cotisations.

Les pouvoirs publics ont par ailleurs officiellement confirmé, dans la loi de décembre 1974, le principe de solidarité par la compensation des charges démographiques, en même temps qu'ils annonçaient la généralisation de la sécurité sociale à tous les Français et l'harmonisation des régimes de sécurité sociale (mais l'échéance prévue pour 1978 a dû être reculée). Dans la même période, des efforts ont été faits dans le sens d'une plus grande équité de la répartition interne des cotisations sociales : l'assiette des cotisations cadastrales est en effet corrigée, aujourd'hui à raison de 30 %, par un indice tiré des statistiques du RBE.

Sur le plan des prestations, le fait le plus notable est l'amélioration du minimum vieillesse dont le pouvoir d'achat a été considérablement revalorisé. En revanche, dans le même temps, le gain en pouvoir d'achat des allocations familiales est resté pratiquement stagnant. D'autre part et surtout, aucune amélioration n'a été apportée à la retraite professionnelle, constituée par l'élément dit « retraite complémentaire » s'ajoutant à la retraite de base, de sorte que tous les retraités agricoles seraient en état de bénéficier au moins partiellement du fonds national de solidarité, si aucun d'eux ne disposait de ressources personnelles (le point de « retraite complémentaire » reste fixé à 1/900^e de la retraite de base).

Par ailleurs, l'institution d'un régime d'assurance obligatoire contre les accidents du travail et de la vie privée et contre les maladies professionnelles a apporté un complément très appréciable dans la protection sociale des agriculteurs.

Enfin le régime de protection contre les calamités résultant de la loi de 1964 a été mis à mal par les années difficiles que l'agriculture a récemment traversées (surtout l'année 1976) ainsi que par la multiplication des dérogations consenties au principe de base qui est celui de l'incitation à l'assurance. On voit se dessiner aujourd'hui une volonté de réforme de ce régime, mais les positions exprimées à cet égard sont encore très divergentes. A noter aussi l'intervention en 1968 d'une loi permettant, pour la première fois, une indemnisation des agriculteurs victimes des dégâts causés par les grands gibiers.

RENFORCEMENT DE LA POLITIQUE « PARTICIPATIVE »

Le choix d'une politique agricole mise en œuvre avec la participation de la profession n'est pas nouveau, il a été particulièrement affirmé dans les années 1960, après l'intervention des lois d'orientation. Depuis 1968, cette politique « participative » a été non seulement confirmée mais aussi renforcée et élargie.

L'institution de la Conférence annuelle (1971) répond au souhait exprimé par le Gouvernement et les organisations professionnelles de porter périodiquement ensemble un jugement sur les grandes actions de la politique agricole et de définir ensemble les lignes directrices de l'évolution à promouvoir.

Les grands organismes nationaux dans lesquels s'élabore, à un niveau opérationnel, la concertation (le CNASEA, le FORMA, l'ANDA) sont toujours considérés comme les pièces maîtresses de cette politique « participative ». La consécration, au niveau des départements, des ADASEA et l'extension de leur compétence (plans de développement, par exemple) est un autre exemple qui illustre cette continuité dans la conception de la mise en œuvre de la politique agricole ; également significative a été la volonté de l'ANDA de confier aux grandes organisations agricoles les décisions de politique économique et financière en matière d'actions de développement.

Enfin, dernier exemple en date : celui des centres de gestion agréés dont le bon fonctionnement suppose une certaine collaboration entre les responsables professionnels et les représentants de l'administration fiscale.

CONCLUSION

S'il nous faut extraire de ce long tour d'horizon les facteurs de changement les plus importants et les plus significatifs, c'est-à-dire ceux qui révèlent une nouvelle orientation dans les conceptions de la politique agricole ou qui portent en germe une transformation profonde de l'agriculture, nous serons tentés de privilégier dans une telle synthèse les éléments suivants :

— l'évolution de la fiscalité agricole, qui a déjà influencé et influencera davantage encore les comportements économiques des agriculteurs ;

— l'intensification des efforts en matière de formation des hommes, qu'il s'agisse de la formation continue ou des actions de développement... à quoi il faut ajouter la prise en compte de plus en plus fréquente du niveau de compétence professionnelle dans les conditions d'octroi des aides ;

— une meilleure approche des revenus agricoles, qui permet d'affiner de plus en plus la sélectivité des actions de la politique agricole ;

— la part de plus en plus grande prise par les préoccupations écologiques, génératrices de situations conflictuelles entre les agriculteurs et les « citadins » ou les « résidents » ;

— l'aggravation du problème foncier et sa perception de plus en plus aiguë par les agriculteurs ; les pouvoirs publics devront tôt ou tard lui apporter des solutions cohérentes et efficaces s'ils ne veulent pas que soit remise en cause l'option qu'ils ont prise en faveur de l'exploitation de type familial ;

— une approche plus solide dans la définition des lignes directrices d'une politique sélective régionale, à partir de l'expérience des actions dans les zones de montagne et assimilées.

Ces quelques orientations seront-elles confirmées au cours de la prochaine décennie ? Nous nous garderons bien de faire des pronostics, n'ayant que peu d'aptitude à la prévision. Attendons la session de la SFER de 1988 pour avoir la réponse.