

INTRODUCTION GENERALE

Anne-Marie JOUVE¹

Le CIHEAM est un organisme international de recherche et de formation à vocation méditerranéenne. Une de ses missions est d'animer des réseaux coopératifs réunissant des chercheurs et des experts du pourtour méditerranéen, afin d'étudier les transformations des agricultures méditerranéennes et d'apporter une aide à la décision aux différents acteurs de la question agricole.

Le réseau MODAM (Modernisation des Agricultures Méditerranéennes) étudie dans ce cadre la question du morcellement des terres agricoles et en analyse les effets sur la compétitivité des agricultures et l'économie des exploitations. Le morcellement des terres agricoles est en effet une préoccupation majeure des responsables politiques, soucieux du lourd handicap qu'il représente pour la modernisation et la compétitivité des agricultures dans un contexte où la mondialisation des échanges accroît la concurrence sur les marchés.

Cette publication collective est l'aboutissement d'un travail de recherche comparée, menée dans douze pays méditerranéens par des chercheurs spécialisés sur les politiques et les pratiques foncières ainsi que sur leurs effets sur la production agricole. Elle s'inscrit également dans la continuité :

- du séminaire international réalisé à l'Université méditerranéenne d'Antalya, sur les "Problèmes structurels et les politiques foncières dans le développement agricole des pays méditerranéens" (octobre 1993),
- du cours spécialisé sur "les politiques foncières et aménagements des structures de production dans les pays méditerranéens", réalisé en 1994 à l'Université Çukurova d'Adana²,
- du séminaire de Montpellier sur "la modernisation des agricultures méditerranéennes" (1995)³.

Les articles originaux qui ont été produits, sont regroupés en trois dossiers :

- 1.) Les perceptions du morcellement et la rationalité des acteurs,
- 2.) Les déterminants de la dynamique des structures agricoles,
- 3.) Le morcellement et la modernisation des agricultures méditerranéennes.

Un problème qu'il faut positionner ...

La question foncière a toujours été au cœur des politiques agricoles. Les structures foncières déterminent en effet pour une large part le développement de la production mais aussi de la croissance industrielle et économique.

Au début du siècle, c'est la réforme agraire qui a inspiré les politiques et est devenue un véritable mythe mobilisateur. Il s'agissait de limiter la propriété foncière pour liquider les latifundia, avec un double objectif de justice sociale et d'intensification agricole.

¹ CIHEAM-IAM Montpellier

² Textes publiés en 1999 - CIHEAM-IAM Montpellier

³ Actes publiés en 1997 - CIHEAM-IAM Montpellier

Puis, au cours du siècle les préoccupations des politiques se sont inversées. Les réformes de redistribution de terres ont été abandonnées pour des politiques de structures qui au contraire avaient pour but de rassembler les terres pour constituer des exploitations permettant notamment une utilisation rationnelle de la mécanisation (domaines autogérés en Algérie, coopératives agricoles de production en Tunisie,...).

C'est maintenant le morcellement des terres qui est en question, présenté comme un obstacle à la modernisation des agricultures méditerranéennes et un handicap majeur à leur compétitivité. L'hypothèse est que des structures trop petites et trop dispersées peuvent limiter la productivité de la terre et du travail.

Le processus d'émiettement du foncier est effectivement rapide, lié à une forte croissance démographique dans les pays du sud, aux lois sur l'héritage, à l'urbanisation et au développement d'autres usages de la terre, ...bien qu'il ne faille pas perdre de vue qu'un processus parallèle de concentration foncière se développe simultanément.

L'analyse des effets du morcellement des terres sur la compétitivité des agricultures méditerranéennes et l'économie des exploitations agricoles pose un certain nombre de questions qui peuvent être structurées suivant 3 axes :

Axe 1 : Réalité et perceptions du morcellement

- 1. Le morcellement des structures agraires est-il une spécificité de la Méditerranée, qui résulterait de la rareté des ressources, de l'étroitesse des espaces agricoles et de la forte pression démographique ?
- 2. Ce processus affecte-t'il également les propriétés foncières et les exploitations agricoles ? Quelle est l'importance réelle du faire-valoir direct ?
- 3. La concentration foncière, autre versant de la question du morcellement, est-elle en train de s'accroître ces dernières années ?
- 4. Quels sens a l'émiettement du foncier pour les aménageurs ? Les agriculteurs ?

Axe 2 : Les déterminants du morcellement

- 5. Comment la variable démographique (population rurale, actifs agricoles, succession des chefs d'exploitation, exode rural, organisation du marché du travail...) affecte-t-elle l'organisation foncière ? Comment se fait l'accès à la ressource foncière ?
- 6. La taille de l'exploitation et les formes d'organisation du travail sont-elles liées au niveau de développement de l'économie globale ?
- 7. Dans quel contexte (historique, géographique, politique, économique et social), les politiques favorisent-elles ou au contraire combattent-elles les petites structures agricoles ?

Axe 3 : Effets du morcellement sur la production agricole et ajustements mis en œuvre

- 8. Quelle relation y a-t'il entre la taille de l'exploitation agricole et le volume de la production ? Y a-t-il une taille optimum d'exploitation, en se référant aux approches théoriques et aux modèles historiques (Tchayanov...) ?
- 9. Quels ajustements sont mis en œuvre pour s'adapter au morcellement ? On peut distinguer par exemple : des ajustements juridiques (lois sur l'héritage, indivision, statut du fermage), techniques (intensification, aménagements des structures de production), endogènes (contrats de complant, externalisation des activités agricoles), multisectoriels (alternatives rurales lorsque la production agricole est trop limitée).
- 10. La propriété foncière est-elle indispensable pour sécuriser les exploitations agricoles ?

... et des concepts qui sont à préciser

Le morcellement du foncier agricole est à la fois un processus et un état, caractérisé par une « structure en morceaux » du parcellaire :

- avec des morceaux très nombreux ;
- des morceaux de petite taille ;
- des morceaux dispersés géographiquement.

Le morcellement des structures agricoles recouvre donc deux notions :

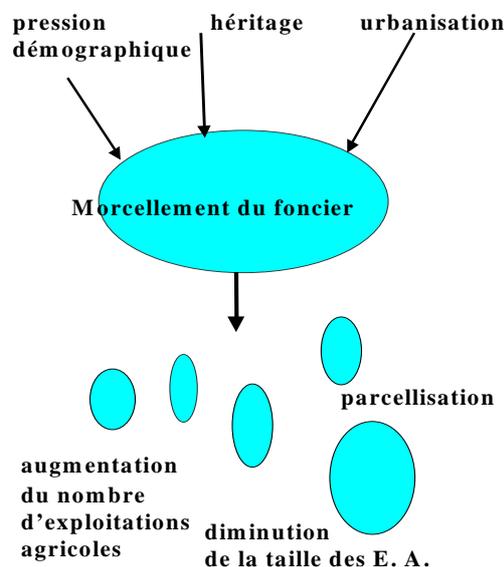
- une notion de seuil économique correspondant à une taille physique minimale des structures d'exploitations ;
- une idée de dispersion des parcelles et d'éloignement par rapport à l'exploitation, peu compatible avec une activité rationnelle de production.

Le morcellement concerne aussi bien les propriétés foncières que les exploitations agricoles. Il peut être analysé à trois niveaux :

- structure de la propriété foncière,
- répartition des exploitations agricoles,
- nombre de parcelles au sein des exploitations.

Dans nos travaux, deux termes sont utilisés pour caractériser la situation foncière :

- Le "morcellement" que nous définirons comme la fragmentation de la superficie agricole en un grand nombre d'exploitations. Il est mesuré par la taille moyenne des structures, ainsi que par l'importance de la classe des petites exploitations (en nombre et en surface).
- Le "parcelllement" que nous définissons comme la division de l'exploitation en plusieurs parcelles. Il est mesuré par le nombre de parcelles moyen par exploitation et par les distances moyennes des parcelles au siège d'exploitation.



Nous avons appuyé nos analyses sur les exploitations agricoles, car l'origine du questionnement concernait l'efficacité de l'agriculture⁴. Toutefois la question foncière est infiniment plus vaste et des phénomènes sociaux ou économiques plus globaux ont souvent traversé nos travaux. Par exemple l'influence du système de propriété foncière sur l'usage de la terre qui s'avère nécessaire dans l'étude des régulations foncières. Entre local et global, la double nature de la question foncière a généré deux d'approches différentes : l'une de type monographie historique retraçant l'évolution des structures agricoles sur un pas de temps relativement long (en fonction des trends économiques et politiques) ; l'autre plus analytique, cherchant à identifier les facteurs de la genèse du morcellement des terres agricoles et les effets du morcellement sur les agricultures.

Un morcellement du foncier agricole manifestement important dans les pays méditerranéens

Les diverses situations présentées mettent en évidence trois phénomènes qui ont marqué les différentes agricultures nationales en Méditerranée⁵ :

- la persistance, voire l'augmentation (en Turquie, en Tunisie et en Espagne), de l'importance des petites exploitations agricoles (taille inférieure à 5 ha) :
 - en Turquie, 67 % des exploitations et 22 % de la superficie agricole utilisée ; la taille moyenne des exploitations est en baisse, actuellement de 5,9 ha.
 - au Maroc, 70 % des exploitations et 24 % de la SAU; taille moyenne de 5,8 ha.
 - en Tunisie, 53% des exploitations mais seulement 9% de la SAU, indice d'une forte concentration foncière; taille moyenne en baisse, actuellement de 11,2 ha.
 - en Grèce, 77 % des exploitations et 35% de la SAU; taille moyenne de 4,6 ha.
 - en Espagne, 70 % des exploitations mais seulement 8 % de la SAU, signe d'une concentration foncière très importante (indice de Gini 0,85) ; taille moyenne en hausse, actuellement de 21,3 ha.

- l'existence d'un microfundium généralisé dans deux pays :
 - en Albanie, à cause de la réforme agraire de 1991; la taille moyenne des exploitations est de 1,1 ha.
 - en Egypte, 98% des exploitations ont moins de 10 feddans (4,2 ha) et occupent 66% de la SAU; taille moyenne de 0,6 ha.

- l'importance du parcellement :
 - en moyenne 8 parcelles par exploitation en Espagne,
 - 6 en Grèce,
 - 5,8 au Maroc,
 - 5,4 en Turquie,

Seule la France fait exception ; la politique structurelle particulièrement volontaire menée depuis 1945 (statut du fermage) et 1960 (loi d'orientation agricole) y a constitué un tissu dense d'exploitations économiquement viables et intensives. Pour ce faire, le nombre

⁴ Sources utilisées : les recensements agricoles des différents pays et les enquêtes de la communauté européenne sur la structure agricole.

⁵ Sur une longue période à partir des recensements agricoles (25 à 40 ans suivant les pays).

d'exploitations a été divisé par plus de 3 depuis 1955 ; la superficie moyenne des exploitations a doublé en 40 ans (actuellement 42 ha); les exploitations de moins de 5 ha (27 %) n'occupent plus que 1,5 % de la SAU; à l'opposé, les exploitations de plus de 100 ha (9,5%) couvrent 40 % de la SAU. L'ensemble des mesures structurelles (indemnité viagère de départ, SAFER, contrôle des cumuls, superficie minimum d'installation...) a permis la mise en place d'un modèle agricole prônant une agriculture productive, intensive, spécialisée et rémunératrice. Par contre, ce modèle est actuellement remis en cause par la diversification des usages de la terre qui répondent à de nouveaux besoins sociaux (urbanisation, environnement, loisirs...).

Les facteurs du morcellement des terres

Les évolutions foncières sont des processus complexes où des facteurs très différents interviennent (traditions agraires, sociologie de la dévolution foncière, etc.). Toutefois, outre les mesures de politique foncière (réforme agraire, politique des structures), nous observons la récurrence de deux variables décisives dans la structuration du foncier agricole :

- la démographie, avec un facteur qui lui est lié, les systèmes d'héritage, le plus souvent égalitaires qui divisent les propriétés foncières d'une génération à l'autre,
- la dynamique économique globale, qui tend à réduire la population active agricole et modifie les formes d'usage social de la terre.

Schématiquement, ces deux variables semblent en opposition entre le nord et le sud de la Méditerranée :

- Dans les pays tiers méditerranéens, la pression démographique entraîne une augmentation de la superficie cultivée (Maroc, Turquie) et du nombre d'exploitations (Turquie, Égypte). La SAU moyenne par exploitation est faible (< 6 ha). Plus d'un cinquième de la SAU est cultivé par les plus petites exploitations.
- A l'opposé, la croissance économique et la diminution de la population agricole en Europe entraînent une réduction du nombre d'exploitations (France, Espagne, Grèce), une augmentation de la SAU moyenne par exploitation (France, Espagne). Les petites structures encore importantes en nombre (70% en Espagne) n'occupent plus qu'une très faible part de la SAU (1,5% en France, 8% en Espagne).

Cependant, cette vision dichotomique des agricultures méditerranéenne est le résultat d'une approche agrégée au niveau des pays. La diversité des situations locales milite pour une analyse plus fine. En particulier des études régionales montrent que les systèmes de production dominants (céréaliculture, horticulture...) jouent un rôle très important sur les structures agricoles.

Régulations et ajustements fonciers

Rôle des politiques

Les politiques foncières ont pour objet de réguler les droits des propriétaires conférés par le droit moderne (Coulomb, 1999). La loi peut être autoritaire et modifier fondamentalement

l'exercice du droit de propriété (réforme agraire ; statut du fermage ; remembrement ; mesures fiscales) ou incitative et créer des opportunités qu'utiliseront ou non les intéressés (primes ; mesures agri-environnementales ; contrats territoriaux d'exploitation...). Leur finalité est de favoriser un modèle d'agriculture répondant aux attentes de la société (production agro-alimentaire, emploi et résorption de l'exode rural, respect de l'environnement, maîtrise de l'espace...). Elles interviennent généralement sur les structures de production (taille des unités, parcellisation, morcellement) et sur les systèmes de propriété foncière (droits de propriété, mode d'héritage, mode de faire-valoir...).

C'est à dire qu'elles sont des instruments politiques à l'interface entre une attente sociale et des contraintes techniques, l'inadéquation entre ces différents enjeux pouvant en hypothéquer l'efficacité. Par exemple, la politique foncière française, qui a été très efficace pour promouvoir le modèle agricole productiviste, n'est peut-être plus pertinente aujourd'hui face au modèle émergent d'une agriculture multifonctionnelle, intégrée dans l'aménagement du territoire (comme en Grèce). Le nouveau modèle d'agriculture qui émergera après la période de crise actuelle devra tenir compte de la contestation de la primauté des exploitants agricoles sur l'accès à la ressource foncière⁶, et de l'hégémonie sociale que retrouvent les propriétaires fonciers face aux nombreux demandeurs de terres.

Les pratiques d'ajustement réalisées par les acteurs

Parallèlement aux politiques publiques, quelquefois même à leur rencontre, les agriculteurs développent des stratégies variées pour remédier au problème des structures. Par exemple :

- L'intensification ;
- Le faire-valoir indirect ;
- Les échanges de parcelles à l'amiable ;
- La pluriactivité ;
- L'externalisation des activités agricoles (sous-traitance d'une partie du processus de production) ;
- Les groupements de producteurs.
- ...

On observe souvent que les petites exploitations, grâce à leur capacité d'ajustements, savent rester viables, assurer leur sécurité alimentaire et quelquefois celle du pays (cas de l'Égypte), ainsi que contribuer à la création d'emplois et à la gestion des ressources naturelles.

Nous devons donc nous poser la question du niveau pertinent d'ajustement et de régulation en période de crise. De la politique nationale centralisée à la solution individuelle, les gradients sont nombreux et sont un vaste sujet à débats.

Les effets du morcellement sur la modernisation des agricultures

La problématique du niveau pertinent de régulation se retrouve dans l'analyse des effets du morcellement. Question centrale de notre recherche, deux points de vue ont été débattus au cours de nos travaux et s'affrontent dans cet ouvrage.

⁶ Dans le droit occidental moderne, le statut du fermage assure une forte sécurisation foncière pour l'exploitant.

Morcellement : danger

Pour certains, le morcellement constitue un danger qu'il faut combattre par des mesures techniques et institutionnelles (remembrement, réforme de la loi sur l'héritage...).

Effectivement le morcellement du foncier agricole (parcellisation, mitage du territoire) constitue un problème crucial pour les grandes exploitations qui pratiquent des cultures mécanisées ou dans le cas des grands périmètres irrigués, du fait de la nécessité de réaliser des économies d'échelle à cause d'investissements très coûteux. En ce qui concerne les contraintes techniques imposées par la rigidité des aménagements, il faut noter que des solutions existent, car la trame hydraulique peut être adaptée au type de structures agricoles (exemple de l'Albanie où pourtant la taille moyenne des exploitations est passée de 1070 ha à 1,3 ha du fait de la réforme foncière de 1991).

Un parcellement excessif (grand nombre de parcelles très dispersées et éloignées de l'exploitation) génère à l'évidence des conditions d'exploitations difficiles et coûteuses qui peuvent entraîner des abandons de parcelles. Mais des ajustements sont possibles (échanges de parcelles à l'amiable, location, remembrement).

Morcellement : réalité maîtrisable

D'autres considèrent que les structures agricoles représentent l'image d'une société sur un territoire. De ce point de vue, les solutions au problème du morcellement des terres ne peuvent pas être recherchées sur le seul plan technique et des aménagements, mais doivent aussi prendre en compte les relations de la population avec son territoire et identifier le modèle d'agriculture qui répond aux attentes de la société.

Les exemples étudiés montrent la grande capacité d'adaptation des exploitations agricoles au contexte géographique et socio-politique et la diversité des ajustements réalisés pour fonctionner de manière viable et durable malgré le morcellement (intensification, pluriactivité, solidarité, faire valoir indirect...).

Sans chercher à résoudre cette problématique d'une manière définitive, cet ouvrage cherche à alimenter le nécessaire débat sur les sources et les effets des évolutions actuelles des agricultures méditerranéennes. Les états et les institutions ayant en charge la question foncière en Méditerranée sont nombreux et divers, et les types d'interventions respectent cette diversité. Mais quels qu'ils soient, si notre ouvrage peut favoriser une concertation entre les différents acteurs, il aura alors trouvé son utilité.

Bibliographie :

Bella M., "Au sujet du morcellement et du parcellement de la propriété rurale". Société impériale et centrale d'agriculture de France, Museum d'Histoire Naturelle, Paris, 5p.

Braudel F., 1985, "La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II". Armand Colin, sixième édition, tome 1, Paris, 588p.

CIHEAM, 2000, "Développement et politiques agro-alimentaires dans la région méditerranéenne", rapport annuel 1999, Bari, 359p.

Coulomb P., 1997, "Systèmes fonciers agricoles en Méditerranée : cinq siècles de propriétaires sans état, cinq décennies d'état propriétaires". Options méditerranéennes, Série A, n° 29, CIHEAM, Montpellier, p 31 à p39.

Coulomb P., 1999, "De la terre à l'état. Droit de propriété, théories économiques, politiques foncières". Cahiers Options méditerranéennes, Vol 36, CIHEAM, Montpellier, p 13 à p 45.

Karsenty A., 1998, "Différentes formes de droits dans l'accès et la gestion des ressources en Afrique et à Madagascar. Communication à la table ronde "Dynamiques sociales et environnement" UMR Regards - GRET - AFVP, Bordeaux, sept 98.

OCDE, 1998, " La réforme de la politique agricole et l'économie rurale dans les pays de l'OCDE", rapport principal, Paris, 338p.

Rattin S., 2000, "Les structures agricoles en Europe : les divergences persistent entre le Nord et le Sud". Agreste Cahiers, n°2, juin 2000, Ministère de l'agriculture et de la pêche, p3 à p12.