

De l'installation à la transmission. Quelles réorientations de la politique d'installation ?

Paul Bonhommeau

Mai 2007

L'entrée dans le métier d'agriculteur ne se pose plus du tout aujourd'hui dans les mêmes termes qu'à la fin des années 1950, lorsque l'Etat a élaboré une politique d'accompagnement de l'installation des jeunes fortement interventionniste. 50 ans de modernisation intense de l'agriculture ont complètement bouleversé le paysage agricole et rural.

Aujourd'hui, au lieu d'installation, point de vue qui privilégie l'entrant, on voudrait parler de transmission, point de vue qui privilégierait le sortant. Sans doute parce que le contenu de l'exploitation agricole a changé. Mais c'est aussi le constat, implicite ou explicite, qu'il y a un sérieux problème de renouvellement des générations.

Dans une 1^{ère} partie (A), pour apprécier les changements intervenus depuis une cinquantaine d'années, on peut tenter de répondre à 3 questions :

- *pourquoi l'installation en agriculture a-t-elle fait l'objet d'une politique publique aussi fortement interventionniste,*
- *pour quels résultats ?*
- *et en quels termes nouveaux se pose aujourd'hui l'installation en agriculture ?*

Et dans une seconde partie (B), il s'agit de proposer quelques axes de revendications et propositions¹.

A. De la problématique de l'installation à celle de la transmission

1. La politique d'installation : un objectif de destruction créatrice

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, tout était à reconstruire, ou presque. Le progrès (scientifique, technique, économique, social) était à la fois un horizon philosophique et politique et un ciment démocratique essentiel de la société française contre les conservatismes et les traditions. A la fin des années 1950, le traumatisme des pénuries alimentaires sous l'occupation était à peine effacé que l'agriculture française, qui occupait encore plus de 20 % de la population, se voyait offrir, avec la création de l'Europe des 6, un marché commun de 150 millions de consommateurs. Il fallait produire plus et organiser l'exode rural pour un besoin important de main d'œuvre dans l'industrie et les services. Et pour cela, il fallait augmenter le plus rapidement possible, non seulement les rendements des animaux et des végétaux², mais surtout la productivité du travail grâce à la mécanisation et à de nouveaux équipements.

Cette révolution technico-économique s'est appuyée prioritairement sur les jeunes de la JAC qui

¹ La 1^{ère} partie de ce texte correspond à une commande de la part d'une revue de débat sur des questions sociétales très généralistes. Ce qui explique sa problématique et certains développements explicatifs.

² - Sur ce point, il y avait continuité des politiques agricoles menées par les gouvernements de droite et de gauche depuis la seconde moitié du XIX^{ème}, en faveur d'une modernisation des pratiques agricoles (agronomie et travail du sol, usage des engrais, sélection végétale et des races animales valorisée par les comices agricoles et les écoles d'agriculture, ...) mais sans chercher à bousculer fortement les structures d'exploitation.

ambitionnaient de participer à ce progrès (cf. l'un de leurs slogans : « Dieu a créé des créateurs ») ; Ils voulaient la parité et s'opposaient au conservatisme de leurs parents. Tout ou presque était objet de conflit de génération : les loisirs, la manière de vivre, les rapports à la famille, à la religion, et surtout le travail paysan ...

Cette modernisation s'est faite contre le savoir-être et le savoir-faire des anciens. Tout était - devait être - moderne, nouveau. Ainsi, les pratiques d'assolement et de conduite d'élevage fondées sur la diversité des productions dans une même exploitation ont fait place à la spécialisation des exploitations et des territoires jusqu'à la monoculture. Destruction des savoirs antérieurs, mais aussi destruction des exploitations, puisque la mécanisation et l'adoption de nouveaux équipements impliquaient l'agrandissement rapide et important de celles qui choisissaient d'investir. Destruction également des anciennes relations économiques avec l'amont et l'aval, par le choix encouragé de l'organisation économique (coopérative, groupement de producteurs, contractualisation, ...) contre les marchés locaux et les marchands de bestiaux ou de grains, réputés anarchiques et spéculateurs, ... Destruction créatrice, puisque c'est une agriculture radicalement nouvelle qui émerge à la manière d'une « révolution silencieuse³ » qui s'impose sans trop de heurts parce qu'elle s'appuie sur les fils et filles de paysans... : s'installer, c'est créer son exploitation dans un cadre familial.

La politique d'installation, française et communautaire, est complètement au service de cet objectif :

- en subventionnant massivement l'acquisition du capital. Au début des années 1960, principalement par la bonification d'intérêts des emprunts et les subventions d'équipements. Puis par la dotation jeunes agriculteurs (DJA) dont le montant a fortement augmenté depuis le début des années 1980, et par des exonérations fiscales et de cotisations sociales importantes durant les 1ères années d'installation,
- en instaurant une taille minimale (la SMI⁴) au-dessous de laquelle ces aides publiques ne sont pas accordées,
- en imposant des critères d'attribution de ces aides (âge, niveau de formation professionnelle, étude prévisionnelle, tenue de comptabilité, obligation d'atteindre avant 3 ans un revenu national de référence et, le cas échéant, accompagnement technique et/ou contractualisation avec une industrie agroalimentaire, si possible une coopérative).
- en imposant un dispositif d'accompagnement des jeunes installés, jalousement contrôlé par le CNJA: stages d'installation obligatoires, répertoire départs - installations, etc..

Tout ceci est bien connu. D'autres professions, aux caractéristiques socio-économiques proches du milieu paysan, auraient pu, au lendemain de la seconde guerre mondiale, faire l'objet d'une attention et d'une intervention publique quasiment aussi fortes. Par exemple l'artisanat du logement dont l'enjeu social et politique aurait pu être considéré aussi essentiel que l'agriculture. Ce ne fut pas le cas, pour plusieurs raisons :

- en premier lieu, la préoccupation de la sécurité alimentaire : se nourrir est une nécessité quotidienne absolue alors que la satisfaction d'autres besoins essentiels (santé, logement, éducation, ...) peuvent être partiellement ou temporairement différés et leur défaut ne pas générer immédiatement des troubles sociaux et politiques majeurs,
- le poids politique et social des paysans, très important, tant par leur nombre que par leurs organisations sociales et professionnelles efficaces à cogérer avec l'Etat.
- mais surtout les technocrates de la V^{ème} république avaient parfaitement intégré que, d'une part,

³ C'est le titre d'un livre de M. Debatisse, leader de la JAC dans les années 50 puis du CNJA et de la FNSEA de 1957 à 1978

⁴ SMI = surface minimale d'installation

la modernisation accélérée de l'agriculture exigeait de la part des paysans un endettement très important qu'il fallait rendre attractif (d'où les subventions exclusives à l'acquisition du capital) et que, d'autre part, plus le recours à l'endettement serait nécessaire, plus le « saut » de modernisation serait élevé⁵. Les jeunes installés des années soixante à quatre-vingt se sont ainsi massivement endettés pour disposer d'un capital d'exploitation dont ils n'espéraient rien d'autre que de vivre souvent chichement de leur travail. La rémunération des capitaux investis (le profit capitaliste) ne faisait pas partie du projet d'investissement⁶ d'autant que l'objectif de la politique agricole, tant française que communautaire, était de fournir au consommateur des produits alimentaires au meilleur prix possible; d'où sa propension à favoriser les excédents de production, facteurs de pression à la baisse des prix des produits agricoles et d'incitation pour les paysans à produire davantage.

2. Une politique efficace mais qui débouche aujourd'hui sur des impasses

Composante essentielle de la politique des structures⁷, associée étroitement à une politique foncière visant à faciliter l'achat du foncier par les paysans et à limiter le coût de la rente foncière (grâce à un prix administré des fermages), la politique d'installation a été très efficace par rapport aux objectifs qui lui étaient initialement fixés. Elle fut un outil déterminant de la restructuration de l'agriculture française et de sa montée en puissance au point que celle-ci est devenue dès la fin des années 1970 structurellement exportatrice. De moins de 15 ha en 1960, la taille moyenne de l'ensemble des exploitations agricoles atteint 50 ha en 2005 (et plus de 75 ha pour les exploitations dites professionnelles⁸).

Mais, en dépit d'un assouplissement important des critères d'attribution des aides et de la forte augmentation de la DJA depuis 1981, l'installation en agriculture est en crise depuis le début des années 1990 ; un phénomène amorcé par la crise de l'endettement durant les années 1980 et nourri par la réforme de la PAC en 1992⁹ : selon les régions, entre le 1/3 et la moitié seulement des terres libérées par les départs en retraite vont à l'installation des jeunes, le reste va à l'agrandissement des exploitations, le plus souvent aux plus grandes. Et la signature solennelle en 1995 entre le CNJA et le ministère de l'agriculture d'une Charte n'a pas permis de relancer l'installation aidée, ni contribué à corriger ses défauts majeurs.

Un premier constat s'impose : l'installation - création d'une exploitation par agrégation progressive de ses éléments (terres, bâtiments, logement) devient très minoritaire, ou alors sur de très petites surfaces.

A l'opposé, l'inquiétude et l'incompréhension régulièrement exprimées devant la reprise d'exploitations très capitalistiques (plus de 200 000 €/actif) réputée impossible par un jeune s'il n'est pas « enfant unique de parents riches » ne prennent pas assez en compte l'impact de l'organisation sociétaire de ces exploitations (GAEC, EARL, ...) qui permet une transmission progressive des

⁵ D'où l'adage : « je m'endette parce que je m'agrandis et je m'agrandis parce que je m'endette ». Ce fut un cercle plutôt vertueux jusqu'à la fin des années 1970 et qui devint plutôt vicieux ensuite avec la crise de l'endettement révélée par le phénomène des « paysans en difficultés ».

⁶ Mais avec la perspective de détenir un capital une fois les emprunts remboursés : une version moderne de l'adage « vivre pauvre et mourir riche »

⁷ - Sous ce vocable, on entend une ensemble de mesures adoptées dans les lois d'orientation et de modernisation votées en 1960, 1962 et 1964, visant à améliorer les structures d'exploitations agricoles (contrôle des structures, aides à l'installation et aux investissements, intervention des SAFER sur le marché foncier, adaptations du statut du fermage, aides aux mutations agricoles, ...)

⁸ de plus de 12 ha de polyculture ou équivalent

⁹ Démantèlement progressif de la protection communautaire et des politiques de prix garantis remplacés par des aides directes à la surface ou à l'unité de cheptel.

capitaux, ... mais quasi-exclusivement dans un cadre familial.

Trois grandes critiques sont faites à l'encontre de la politique d'installation.

- Premièrement, depuis le milieu des années 1980, la part des installations aidées par rapport aux installations totales ne fait que décroître. Leur proportion est passée de plus des 2/3 en 1983 à environ 1/3 seulement au début des années 2000. Cet échec majeur a longtemps été nié par les organisations professionnelles agricoles dites majoritaires. Or, selon une étude récente du CNASEA¹⁰, sur environ 16 à 17 000 installations annuelles enregistrées depuis 2003, on compte désormais 10 à 11 000 « non aidées » dont plus de 60 % ont lieu après 40 ans (âge maxi pour l'accès aux aides). Ces agriculteurs « non aidés » sont en grande majorité d'origine agricole, pratiquent pour 80 % d'entre eux les productions dominantes de leur région, s'installent très majoritairement à titre exclusif (ils ne choisissent pas d'être eux-mêmes pluriactifs) ; ils se sentent plutôt bien insérés dans le milieu agricole, le plus souvent après avoir exercé d'autres métiers. En clair, ce sont des « récents installés » comme les autres, mais avec deux exceptions notables : par rapport aux installés aidés, ils ont un niveau de formation agricole significativement inférieur et ils s'installent sur des exploitations plus petites, avec un taux d'endettement plus faible pour un investissement total également plus faible (environ 100 000 €/actif en moyenne, contre plus de 150 000 € chez les « aidés »). Leur taux de « réussite » au bout de 5 ans dépasse 85 % (contre plus de 95 % pour les « aidés »), ce qui, selon le CNASEA, est « exceptionnel » vu qu'ils n'ont pas accès aux aides publiques directes et indirectes, lesquelles peuvent dépasser 60 à 80 000 € par jeune installé aidé.
- Deuxièmement, les installations « hors cadre familial » (HCF) bien qu'en progression, restent trop faibles. Les fils et filles de paysans ne sont plus, depuis plusieurs années, assez nombreux pour renouveler comme il serait désormais souhaitable la population agricole. D'où l'ambition affichée, mais pas concrètement mise en œuvre bien au contraire, de faciliter les installations « HCF ». Or, mise à part l'installation du jeune sur une exploitation voisine de celle de son père ou de ses frères ou soeurs pour ensuite s'associer avec eux, - en réalité pour agrandir une exploitation déjà existante -, l'installation HCF cumule les difficultés¹¹. Dans un contexte où 80 % des terres agricoles sont désormais détenues par la « famille agricole » (parents, frères, oncles et tantes de l'exploitant en place), ces « hors cadre familial » ont de grandes difficultés à accéder au foncier (difficultés pour louer ; trop souvent obligation d'acheter le foncier, y compris le logement) non seulement pour s'installer mais surtout pour s'agrandir, a fortiori s'ils sont migrants. Ils ne bénéficient pas de ce qu'on appelle les « solidarités familiales¹² » concédées par les collatéraux en faveur de l'enfant qui « reprend » l'exploitation des parents. Et ils essuient très souvent un accueil désagréable des voisins, ... Leur proportion a cependant doublé entre 1993 et 2002, pour représenter environ 30 % du total des installés, (un taux à peu près identique parmi

¹⁰ F. Lefèvre, CNASEA ; étude rendue publique en mai 2007. Voir également « L'installation en agriculture » CNASEA ; 2000

¹¹ Cf. « Le phénomène de l'installation Hors Cadre Familial » ; CNASEA ; novembre 2005

¹² Par solidarités familiales, on entend les pratiques implicites ou explicites qui consistent, dans le partage de l'héritage ou de la succession, à « favoriser » l'enfant reprenant l'exploitation au détriment de ses collatéraux : sous-évaluation de l'exploitation, attribution spéciale de tout ou partie de celle-ci, attribution anticipée de la part d'héritage sans procéder à sa réévaluation au moment de la succession, En règle générale, dans la partie Nord de la France, les familles paysannes adoptent un principe d'héritage égalitaire auquel on déroge en considérant que l'ascenseur social (formation, métier, revenu disponible) a été plus favorable aux enfants ayant quitté l'agriculture qu'à celui qui reste . Dans la partie Sud de la France, ce sont les principes inégalitaires qui prédominent sous la forme d'une attribution de tout ou partie de l'exploitation à l'enfant repreneur avec pour ce dernier l'obligation d'assister les parents jusqu'à leur mort. Les pratiques « égalitaires » du Nord sont plus incitatives à l'agrandissement des exploitations (nécessité de s'endetter davantage pour rembourser les collatéraux) ; celles, « inégalitaires », du Sud sont plus favorables à la stabilité des structures, comme c'est le cas en Pays Basque, où la diaspora est non seulement « déshéritée » mais doit parfois en plus contribuer à l'entretien de la maison familiale.

les « aidés » et les « non aidés »). Par rapport aux installés en « cadre - familial », ils sont sur de plus petites surfaces (moitié moins) et sur une taille économique qui serait 2,5 fois inférieure, en adoptant plus souvent que les autres des systèmes innovants, moins exigeants en capitaux et à forte valeur ajoutée et en évitant les gros endettements (niches de production, vente directe avec transformation à la ferme, « agro-bio », activités d'accueil, ... pour lesquelles l'encadrement technique de l'agriculture ne leur apporte pas toujours les conseils et références technico-économiques nécessaires). Pas étonnant que la moitié d'entre eux rencontrent de sérieuses difficultés financières et ne s'en sortent qu'en travaillant beaucoup et en comptant sur le salaire extérieur du conjoint. Cependant, leur taux de maintien est très bon : 9 sur 10 sont encore en place après 10 ans de métier. Leurs difficultés révèlent une politique d'installation conçue et encore gérée aujourd'hui en fonction de la reprise familiale, alors que celle-ci est incapable d'assurer à elle seule le renouvellement des paysans. Ils sont directement confrontés au néocorporatisme agricole, en particulier au sein des institutions professionnelles et administratives qui gèrent l'agriculture (ADASEA, CDOA, SAFER, et dans une moindre mesure, le banquier ...).

- Troisièmement, la politique d'installation favorise le productivisme, en particulier dans les productions de masse intégrées à l'agro-industrie (céréaliculture, viandes bovines et ovines, production laitière, ...) qui sont les filières les mieux soutenues par la PAC et qui sont le plus souvent excédentaires sur le marché communautaire. Elle continue d'encourager des systèmes de production à faible valeur ajoutée par hectare, facteur essentiel d'appauvrissement économique et social des territoires. Conçues pour encourager la substitution du capital au travail, les aides à l'installation « ignorent » les attentes nouvelles de la société envers l'agriculture : qualité des produits, protection de l'environnement, vitalité économique et sociale des territoires.

Encore aujourd'hui, la politique d'installation continue l'œuvre de destruction créatrice visée en 1960 : de manière directe puisque la taille des installations aidées est partout en France nettement supérieure à la moyenne de l'ensemble des exploitations et de manière indirecte en laissant plus de 50 % des terres libérées par les cédants grossir des exploitations déjà grandes ; Mais aujourd'hui cela se traduit par la disparition de sièges d'exploitations pourtant tout à fait rentables et efficaces, ainsi que le démontrent à contrario la réussite des installations HCF et des installations non aidées réalisées sur des tailles plus faibles.

Face à ces impasses, la plupart des collectivités territoriales (Conseils régionaux et conseils généraux) ont mis en place, depuis le début des années 1990, des aides, tantôt alternatives (en faveur des installations dites « hors - normes ») tantôt complémentaires aux aides nationales et européennes, le plus souvent selon leur taille et/ou surtout leur système de production.

3. Transmettre ! Mais quoi et comment ?

Après 50 ans de modernisation intense, l'agriculture a profondément changé. Cette mutation radicale peut être évoquée sur 4 plans :

Une importante régression démographique : en 2005, les paysans ne représentent à peine plus de 3% des personnes actives (environ 800 000 sur environ 570 000 exploitations, dont 370 000 dites professionnelles). Et le processus de régression continue, quoique à un rythme plus faible depuis le début des années 2000 : sur environ 30 000 départs par an, 10 à 12 000 n'ont pas de successeurs. Il n'y a plus aucun enjeu ni aucune nécessité sociale et économique à encourager l'exode rural, bien au contraire. Partout très minoritaires dans le milieu rural, même s'ils continuent de contrôler plus de 60 % de cet espace par la maîtrise du foncier agricole, les paysans perdent ainsi leur poids social et politique.

Une intégration culturelle et sociale des paysans au « reste de la société », par l'adoption des modes de vie et de consommation des urbains (scolarité des enfants, loisirs, équipements ménagers, ...) certes, de manière différente selon leur niveau de vie ou leur production. Il n'y a plus de « milieu

paysan ». La pluriactivité des ménages agricoles devient très largement majoritaire dans les jeunes générations. Être paysan, ce n'est plus une condition ou un état, c'est un métier qui est choisi dans le cadre d'itinéraires professionnels de moins en moins exclusivement agricoles. Par exemple en Pays de Loire, les installés « précoces » (sans avoir exercé un autre métier) n'étaient plus en 2000-2001 qu'à peine le 1/3 des installés aidés¹³.

Un éclatement et une dispersion croissante des démarches professionnelles. En premier lieu selon la taille : permanence de petites exploitations, à l'opposé, émergence de véritables PME¹⁴, organisées sous des formes sociétaires relevant parfois du droit commercial (SARL, voire société anonyme, ...) et employant plusieurs dizaines de salariés. En second lieu, selon les pratiques et les types de produits : produits de masse/produits de qualité (AOC¹⁵, labels, agrobiologie) ; pratiques intensives/ pratiques autonomes et écologiques ; activités exclusivement agricoles/activités de transformation, d'accueil ou de services. Tous ces statuts et démarches sont autant de facteurs de différenciation des paysans les uns par rapport aux autres. Il n'y a plus de modèle unique à promouvoir comme dans les années 1960.

Au plan économique, une transformation profonde de l'ensemble des exploitations agricoles, quels que soient leur taille et leur système de production. C'est le passage d'une « exploitation - foncier » à une « exploitation - activité ». Même si la maîtrise du foncier reste essentielle, les paysans ne peuvent plus se satisfaire de « produire pour produire », ils ne peuvent produire que ce qui peut être vendu et, de plus, avec l'obligation de respecter des normes techniques, sanitaires, environnementales de plus en plus exigeantes tant de la part de l'Etat (conditionnalité des aides) que de la part des entreprises agroalimentaires (qui en font un moyen renouvelé d'intégration).

Ces mutations sont réelles mais leurs implications n'en sont pas forcément toutes assimilées, en premier lieu par les paysans eux-mêmes. Elles sont au cœur du basculement de la problématique de l'installation vers celle de la transmission. Parce qu'il y a effectivement des biens à transmettre : matériels et immatériels (ou corporels et incorporels).

A la différence de l'installation - création, l'installation - transmission d'une exploitation suppose la rencontre de 2 volontés qui doivent se mettre d'accord sur ce qui est transmis et sa valeur. Pour le repreneur, il ne peut s'agir que d'une valeur économique, c'est-à-dire fonction du revenu qu'il en escompte et de sa capacité de remboursement des emprunts. Pour le cédant c'est essentiellement un patrimoine à réaliser et accessoirement un savoir-faire à valoriser ou à transmettre.

Or, cette convergence d'intérêts contradictoires n'est pas du tout évidente. D'un côté, l'objectif du cédant d'en obtenir le meilleur prix (pour sa retraite, pour l'héritage de ses enfants, ...) est fortement influencé par l'attrait du marché foncier, bâti et non bâti de plus en plus spéculatif (surtout en zone périurbaine¹⁶). De l'autre côté, l'intérêt du repreneur pour un outil de production peut fort bien ne pas inclure tous les choix et savoir-faire du cédant. C'est ainsi que de nombreux jeunes candidats à l'installation, qui sortent des écoles d'agriculture ou après quelques années de travail salarié, rechignent à rentrer d'emblée dans des exploitations sous forme sociétaire (GAEC en particulier) parce qu'ils ont le sentiment de n'être qu'un facteur de valorisation d'un capital existant qu'ils auront peu d'espoir de réorienter à leur guise avant plusieurs années, voire pas du tout.

La question de la transmission se complique lorsque l'exploitation, ce qui est très fréquent aujourd'hui, réunit du foncier en fermage auprès de plusieurs bailleurs pour lesquels le statut du fermage adopté en 1947 leur accorde le droit absolu de choisir leur fermier, sauf dans le cas d'une

¹³ Selon R. Le Guen, enseignant chercheur à l'ESA d'Angers

¹⁴ PME = Petite et Moyenne Entreprise

¹⁵ Appellation d'Origine Contrôlée.

¹⁶ Selon la DATAR, l'attrait des urbains pour le rural s'étend aux 2/3 du territoire français

cession familiale. S'il parvient à se mettre d'accord avec le fermier cédant, le candidat « hors-cadre familial » à la reprise n'est donc pas certain d'obtenir l'accord de tous les bailleurs du fermier cédant.

D'où la solution adoptée par la récente loi d'orientation agricole (janvier 2006) de créer le fonds agricole, par analogie revendiquée comme telle avec le fonds de commerce. C'est la faculté de céder en bloc tous les éléments matériels et immatériels qui font la valeur économique de l'exploitation : il peut s'agir du cheptel, du matériel, des stocks et de l'ensemble des contrats et biens incorporels (contrats de productions, clientèle, droits à produire, droits d'épandage, ...) mais à l'exception, comme pour le fonds de commerce, des biens immobiliers (terres et bâtiments) dont la jouissance ne peut être transmise que par un bail. Si bien que pour rendre opérationnel le fonds agricole, le choix a été fait de créer, à côté du bail-type relevant du statut du fermage de 1947, un bail cessible directement par le fermier en place ; le bailleur ne peut s'y opposer qu'en rachetant lui-même le bail et en indemnisant le fermier cédant.

Cette solution va dans le sens d'une banalisation de l'activité agricole parmi l'ensemble des activités industrielles et commerciales. Elle entend promouvoir une évaluation « économique » de l'exploitation par rapport à une approche « patrimoniale ». Mais, bien que promue dans l'objectif de favoriser l'installation « hors-cadre familial », cette solution juridique est controversée, précisément parce qu'elle permet une valorisation maximale (voire survalorisation) de l'exploitation à transmettre, y compris le bail rural jusqu'alors réputé non marchand¹⁷ : le fermier cédant n'aura intérêt à transmettre son exploitation par le biais du fonds agricole que s'il en escompte une valeur supérieure par rapport à sa vente en éléments séparés ou à sa dislocation (les terres à l'agrandissement et le bâti à l'usage urbain). Par ailleurs, le bail cessible prévu par la loi de janvier 2006 s'avère coûteux pour le repreneur tout en lui accordant beaucoup moins de sécurité que le bail-type réputé gratuit (qui continuera d'être très prisé par le repreneur familial). Ces mesures, fonds agricole et bail cessible, n'apportent pas de solution à la discrimination de fait qui existe entre « repreneur hors cadre familial » et « repreneur familial » bien au contraire. Ce dernier continue de bénéficier d'un bail gratuit qui le sécurise pour toute sa carrière, ainsi que des « solidarités familiales ¹⁸ » évoquées plus haut, auxquelles peut s'ajouter la possibilité toujours prévue par la loi de bénéficier du « salaire différé ¹⁹ ».

En conclusion, la politique d'installation en agriculture est à la croisée des chemins.

D'un côté, des objectifs, tels que encourager les pratiques innovantes à forte valeur ajoutée (qualité des produits, services) et respectueuses de l'environnement, encourager l'installation « hors cadre familial » et l'installation progressive et, par conséquent, renverser la part des installations non aidées par rapport aux installations aidées, exigent des choix politiques clairs et forts pour réviser les critères d'attribution des aides et pour réorienter les dispositifs d'accompagnement des candidats à l'installation (en clair : il s'agit de contrecarrer ou de contourner le néocorporatisme agricole). Une telle orientation en faveur de l'emploi paysan exige également de renforcer le contrôle des structures et de réorienter la politique foncière, les missions et surtout le mode de gestion des SAFER.

¹⁷ En réalité, la gratuité du bail rural est contournée depuis longtemps dans les régions du Nord et de l'Est de la France où se pratique illégalement le pas de porte ou « chapeau » : le repreneur verse une « indemnisation » au bailleur (pour le prix de son silence) et au fermier cédant (sous prétexte d'avances aux cultures).

¹⁸ Cependant, les « solidarités familiales » ont tendance à régresser au fur et à mesure que l'ascenseur social pour les enfants de paysans qui « quittent » l'agriculture fonctionne de moins en moins bien et que celui ou celle qui « reste » a la perspective de posséder un capital de plus en plus important.

¹⁹ Possibilité pour le repreneur familial d'imputer à son bénéfice sur la succession l'équivalent d'un salaire au SMIC pour les années travaillées sur l'exploitation des parents entre l'âge de 18 ans et son installation. La loi d'orientation de janvier 2006 a plafonné à 8 le nombre d'années de salaire différé que le repreneur familial peut faire valoir auprès de ses cohéritiers.

D'un autre côté, la tendance à la banalisation de l'activité agricole parmi l'ensemble des activités industrielles et commerciales, dont s'accommode plutôt bien le néo-corporatisme agricole, tend à délégitimer l'importance des soutiens publics à l'installation en agriculture, d'autant que les objectifs initiaux de cette politique (effort initial de modernisation, exode rural) ne sont plus du tout d'actualité. Mais, vu l'importance des capitaux nécessaires et leur faible rentabilité, l'installation - transmission en agriculture peut-elle ne plus être fortement subventionnée ? ; et a fortiori dans les systèmes productivistes à forte intensité capitaliste. Mais, à vrai dire, ces systèmes ne devraient plus être soutenus ni encouragés !

L'orientation libérale des politiques économiques françaises et européennes fait craindre une évolution rapide de l'agriculture vers la généralisation de PME d'origine familiale agricole (à peine plus de 150 000), employant plusieurs salariés, organisées sous forme sociétaire, à orientation majoritairement productiviste, dont la transmission du capital, toujours plus important par actif agricole, se fera par la cession d'actions ou de parts sociales de sociétés.

Sans volonté politique forte (Etat, collectivités territoriales, ...), la présence d'une agriculture alternative risque de rester très minoritaire.

B. Quelques axes de propositions pour une réorientation de la politique d'installation

Comme au début des années 60, il ne faut pas isoler la politique d'installation de l'ensemble de la politique des structures et en particulier de la politique foncière.

Les réflexions et propositions exprimées ci-dessous n'oublient pas la nécessité des dispositifs d'accompagnement de l'installation (répertoire départs - installations ; accompagnement de projet ; formation ; tutorat, etc.). Au contraire. Ces dispositifs ne peuvent pas être animés sans être orientés par les autres.

1. Réorienter les aides à l'installations

Les enjeux principaux de la politique d'installation en agriculture en 2007, ce ne sont ni le ratio « aidés - non aidés », ni la question des critères (ou normes) d'âge, de taille minimum, de niveau de formation, mais, d'une part, le type d'agriculture que les aides publiques doivent favoriser et d'autre part, les « Hors cadre familial » pour assurer le renouvellement des générations. La question des critères est secondaire, sans pour autant être négligeable, en particulier celui du plafond de l'âge (40 ans).

Les revendications ou propositions syndicales pour répondre à ces deux objectifs pourraient être :

- diminuer fortement le montant global des aides de base (DJA, bonifications de prêts, exonérations fiscales et sociales, ...) entendu comme un « socle commun » à tous types d'installations.
- des aides complémentaires en faveur des systèmes « d'agriculture multifonctionnelle ». Ces aides devraient être attribuées selon des critères précis et mesurables tels que : qualité des produits, valeur ajoutée supérieure par rapport aux systèmes intensifs, protection des ressources naturelles et de l'environnement, développement local, niveau d'emploi,... Le concept de « projet innovant » ne veut rien dire : d'une part des systèmes dits traditionnels doivent être encouragés et d'autre part des innovations productivistes ne doivent pas l'être !
- des aides complémentaires en faveur des candidats à l'installation qui sont de vrais « hors cadre familial ». Le montant de ces aides devrait être évalué en comparant (statistiquement ?) les différences engendrées par les « solidarités familiales » et l'impact du salaire différé.

Les organisations professionnelles agricoles pourraient ne pas revendiquer une diminution des aides

du socle commun (DJA, Bonifications de prêts, exonérations fiscales et sociales), selon l'argument que ce n'est pas aux paysans de se préoccuper des dépenses publiques. Par conséquent revendiquer surtout des aides supplémentaires. Il semble au contraire nécessaire de réduire fortement les subventions à la substitution du travail par du capital (puisque ce processus est fondamentalement destructeur d'emplois paysans et que ça accélère l'évolution des structures de production vers des PME intransmissibles sauf dans le cadre de sociétés commerciales de type SA ou SARL).

2. La question du fonds agricole et du bail cessible

Le fonds agricole est un outil juridique qui peut permettre d'organiser la transmission d'une exploitation du point de vue de sa valeur économique pour le repreneur (espérance de revenu futur) au lieu du point de vue de la « valeur patrimoniale » pour le cédant. Or, la valeur économique d'une exploitation, ce n'est pas seulement et surtout le capital physique (biens matériels). Ce sont aussi des savoirs-faire, des débouchés plus ou moins assurés (produits de qualité, clientèle pour les producteurs fermiers, ...), de la compatibilité environnementale, etc.... C'est aussi l'assurance pour le repreneur de pouvoir disposer de l'ensemble de l'exploitation telle qu'elle assure le revenu escompté.

Le fonds agricole doit être envisagé comme un thermomètre : ce n'est pas lui qui fait monter la température, mais les conditions économiques et les rapports de force entre cédants et repreneurs et entre repreneurs.

Le problème essentiel se trouve vis-à-vis du bail cessible tel qu'il est établi par la loi d'orientation agricole de janvier 2006. La Confédération Paysanne défend étroitement le statut du fermage de 1947 dont les caractéristiques essentielles au regard de la transmission de l'exploitation sont la gratuité du bail résultant de son incessibilité et le droit absolu du bailleur de choisir son fermier, assortis de la dérogation en faveur du fermier en place de céder le bail à ses descendants ou ascendants (donc, en faveur d'une transmission « exclusivement » familiale de l'exploitation) et le droit de préemption du fermier (faculté d'acquérir le foncier à un prix, de fait, dérogatoire). Le bail cessible entend déplacer le compromis « historique » entre bailleurs et preneurs : les premiers perdent le contrôle de l'usage de leur bien en contrepartie de la marchandisation du bail (la perte de liberté contre « le plat de lentilles ») ; les seconds y gagnent une plus grande liberté sur l'usage et la destination de leur outil (de travail ou de production).

Le statut du fermage de 1947 a été le lieu juridique des affrontements bailleurs - preneurs, largement au bénéfice de ces derniers (sur 2 plans principaux : un prix administré du fermage et surtout leur accession à la propriété, non pas forcément l'exploitant lui-même mais sa famille). Revendiquer le statu quo du statut du fermage de 1947, c'est aussi cautionner la transmission exclusivement familiale des exploitations, ... vers des PME intransmissibles sauf par voie capitaliste.

Le bail cessible (mais quel bail cessible ?) pourrait –ou devrait ?- devenir le lieu d'affrontements non seulement entre bailleurs et preneurs, mais surtout entre preneurs (cédants et repreneurs et entre repreneurs), en faveur des repreneurs qui n'ont que leur force de travail et des projets conformes aux attentes de la société. Ca suppose de bien prendre la mesure de ce qu'est devenue l'exploitation agricole en 2007, donc le statut des paysans : des travailleurs qui gèrent et possèdent un outil de production.

3. Et celle de la dotation de carrière

Cette revendication historique revient régulièrement dans les débats au sein de la Confédération Paysanne. C'est une question devenue secondaire. En elle-même, la dotation ne répond pas aux objectifs de réorientation de la politique d'installation (en faveur des HCF et de l'agriculture paysanne ou multifonctionnelle).

Elle propose un régime juridique de l'aide publique qui resterait propriété de l'Etat (ou des collectivités territoriales), remboursable à la cessation d'activité ou transmissible gratuitement par le

cédant à son repreneur. Son principal impact escompté est de freiner le saut de modernisation/investissement (rompre le cercle vicieux : *je m'agrandis parce que je m'endette, je m'endette parce que je m'agrandis*), donc de freiner l'intensification du capital dans les exploitations, ce qui n'est pas négligeable.

Sa mise en œuvre supposerait la généralisation de la forme sociétaire en agriculture et une réforme du régime des sociétés agricoles, en premier lieu le GAEC, pour permettre d'inscrire au passif du bilan de l'exploitation, la dotation qui n'appartient pas au paysan (et sous condition de se prononcer sur le statut de celle-ci (part de société ou statut sui generis), puisque la dotation, n'étant pas un emprunt, doit évoluer en fonction de la valeur de l'exploitation qu'elle contribue à financer). Une autre manière d'envisager la concrétisation de la dotation de carrière serait de s'inspirer de l'expérience des SDR (Sociétés de Développement Régional) qui sont des sociétés à capital-risque créées et gérées par la Région pour accompagner le développement économique industriel.

4. Sans oublier de réorienter vers les mêmes objectifs la politique foncière

L'autre question essentielle d'une politique d'installation en faveur des HCF, c'est la politique foncière, en particulier le contrôle des structures qui s'applique à l'usage (jouissance) du foncier et la SAFER qui s'applique principalement aux transferts de propriété du foncier.

La aussi, 2 objectifs essentiels sont à réécarter :

- réorientation des objectifs : ne plus se satisfaire de l'objectif général de l'installation, mais préciser quelles installations devraient précisément être encouragées (en dessous d'une certaine taille ; types d'installation ; types d'installés) et quels articulations ou équilibres des objectifs à réécarter entre installation et consolidation des petites exploitations ; et quelle place à la pluriactivité ?
- efficacité des moyens (tant du contrôle des structures que de la SAFER) et réforme de leur gestion (pluralisme agricole ; place des collectivités territoriales et des autres forces sociales).

La réorientation de ces outils se heurte non seulement au néo-corporatisme agricole (entendu comme l'agrégat du bloc agro-industriel issu de la modernisation de l'agriculture), mais aussi à ce qui reste de la propriété foncière traditionnelle et même à l'administration agricole (qui très majoritairement fait partie du néo-corporatisme agricole), tous favorables et intéressés à davantage de libéralisme et à moins d'intervention de l'autorité publique.