

Septembre 2011



Politiques foncières agricoles en Europe

Les politiques foncières agricoles en Italie

Marta Fraticelli
(AGTER)

Étude financée par le Programme 215 du
Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire
et de la Forêt – MAAF (France)

terres
d'Europe
scafr
AGTER
Études

Association pour l'Amélioration de la Gouvernance de la Terre, de l'Eau et des Ressources naturelles.

45^{bis} Avenue de la Belle Gabrielle, 94736 Nogent sur Marne, cedex, France

Tel : +33(0)1 43 94 72 59 ou +33(1) 43 94 72 96

Email: agter@agter.org Web : www.agter.asso.fr Site de Ressources Documentaires : www.agter.org

n° 8

Marta Fraticelli est titulaire d'une licence en Sciences Politiques à l'Université Cesare Alfieri de Florence (Italie) et d'un master en Développement agricole et politiques économiques » à l'Institut d'Etudes sur le Développement économique et social (IEDES) - Panthéon-Sorbonne (France). Elle a intégré l'équipe d'AGTER en 2010 comme chargée d'études.

Ce travail fait partie d'une étude comparative des politiques foncières rurales menée conjointement par Terres d'Europe SCAFR et AGTER avec l'appui de la Chaire d'agriculture comparée d'AgroParisTech. Il porte sur 5 pays européens, l'Angleterre, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et la Pologne. Il a été réalisé à la demande du Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche (France) aujourd'hui Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt.

Le document n'engage que ses auteurs et ne constitue pas le point de vue du MAAF.

AGTER est une association de droit français créée en 2005, qui cherche à favoriser un processus de réflexion collective et d'apprentissage permanent sur les multiples enjeux attachés au foncier et aux ressources naturelles, selon une démarche interculturelle, pluridisciplinaire et multi-niveaux.

Terres d'Europe SCAFR est une Société de conseil pour l'aménagement foncier rural, spécialiste des questions foncières. Elle travaille pour l'État, les collectivités territoriales, les Safer et la FNSafer et tout autre commanditaire. Elle a en charge, pour le compte de la FNSafer, la rédaction du magazine Le prix des terres - Analyse des marchés fonciers.

Directeur : Robert Levesque

Adresse : 91 rue du Faubourg Saint-Honoré, 75008 Paris

Tél. : 01 44 69 86 00

<http://www.safer.fr/>



Ce travail est créé sous une licence Creative Commons Paternité - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification. 3.0 Unported License.

REMERCIEMENTS

Nous remercions le MAAF d'avoir autorisé la publication de cette étude en mars 2016.

Nous avons bénéficié des apports de l'équipe constituée par Terres d'Europe, AGTER, AgroParisTech et les membres du Ministère de l'Agriculture intégrant le comité de pilotage de ce travail de recherche.

Nous leur adressons à tous nos remerciements sincères pour leurs importantes contributions.

Toutefois, les interprétations qui sont présentées ici et les erreurs qui pourraient encore être présentes dans le texte sont de notre seule responsabilité.

I. Introduction	1
A. Le rôle de l'agriculture dans l'économie italienne.....	4
B. Les systèmes agraires italiens	5
C. Qui sont les agriculteurs italiens?	6
II. Analyse de l'évolution des systèmes agraires et des structures d'exploitations	7
A. L'évolution des structures et des systèmes agraires de la Rome antique jusqu'à l'unification du pays.....	7
Les systèmes agraires aux XVIIe et XVIIIe siècles	7
Les systèmes agraires au XIX siècle	8
La réforme agraire Napoléonienne dans le Royaume de Naples.....	9
B. La politique agraire des gouvernements d'unification (1861): la crise de la petite paysannerie.....	9
Un panorama de la situation agraire italienne lors de l'unification du pays.....	9
L'ouverture du marché agricole et la vente des terres publiques après l'unification du pays.	10
Une tentative de redistribution des terres par le nouvel État italien	11
De la politique agraire fasciste aux interventions sur les structures de l'après-guerre.....	12
La Réforme agraire de 1950.....	13
La Caisse pour la Formation de la Petite propriété paysanne (1948).....	15
C. Les évolutions de l'agriculture italienne dans la deuxième moitié du XX siècle.....	16
Les années '60: le début de la programmation en agriculture.....	18
Des innovations institutionnelles importantes dans les années 1970.....	19
L'application des Directives communautaires et le dernier effort de planification du secteur agricole lors des années 1980.....	19
2.4.4 Les années '90, l'attribution des compétences aux Régions.....	19
La planification agricole des années 2000.....	20
D. Les structures d'exploitation face à la Politique Agricole Commune (PAC).....	20
Les directives socio-structurelles de 1972 et 1975	20
La mise en œuvre des quotas laitiers	20
La réforme de 1992	21
La mise en œuvre de la réforme de la PAC de 2003	21
Les mesures d'aide à l'installation, le règlement 950 de 1997 et 1698 de 2005.....	22
E. L'évolution récente des structures agricoles	23
III. Les politiques foncières agricoles depuis 1950 : analyse des cadres d'accès au foncier et des garanties offertes pour sécuriser dans le temps l'exploitation agricole	26
A. Le statut du fermage	26
Une diffusion moins importante que dans les autres pays européens, des raisons historiques.....	26
Une législation de référence contraignante, mais un dispositif d'exception intéressant	28
B. Les mesures fiscales agricoles	30
La taxe sur le foncier. L'imposition communale immobilière.....	30
Les impôts sur les mutations foncières.....	30
C. Les modalités de règlement des successions.....	31
Du partage égalitaire à la désignation d'un héritier	31
Les droits de successions.....	32
D. Les politiques nationales de structure	33
Les Régions.....	33
Les établissements de développement agricole	33
Les communautés de montagne.....	34
Les consortia	34
Des politiques de structures qui poursuivent le remembrement foncier.....	34

E. Le cadre juridique des formes sociétaires agricoles	35
L'attribution aux sociétés agricoles des statuts d'exploitant agricole en faire valoir direct et entrepreneur agricole professionnel	35
La diffusion des formes sociétaires en agriculture	36
F. L'évolution des marché fonciers	37
Le marché des terres libres	37
Le marché foncier locatif	38
G. Les modalités de sortie des terres de l'agriculture	39
<i>IV. Synthèse. Politiques foncières et évolution des structures agricoles en Italie.....</i>	40
<i>V. Bibliographie.....</i>	42

I. INTRODUCTION

Les 30 millions d'hectares du territoire italien sont caractérisés par des paysages dans lesquels on trouve beaucoup de collines et de montagnes. Les plaines, concentrées surtout dans les régions du Nord du pays ne couvrent que 23 % du territoire¹. Il existe entre les régions des différences importantes qui trouvent leur origine dans l'histoire et l'évolution socio-économique de l'Italie. La population se concentre dans les zones de plaines et de collines, seule une partie marginale (12,6% des habitants) réside dans les zones montagneuses.

La Surface Agricole Utile (SAU), 12,744 millions d'ha en 2007, représente 38,7% de la superficie du territoire au Nord, légèrement plus au Centre (39,7%) et presque la moitié (46,9%) au Sud du pays². Selon les dernières données sur les structures agricoles récoltées par l'Institut Italien de Statistique (ISTAT), il y avait environ 1,7 million d'entreprises agricoles en Italie en 2007, ce qui donnait une SAU moyenne par exploitation de 7,5 ha.

L'agriculture italienne continue d'être caractérisée par des structures petites et moyennes, puisque presque la moitié des exploitations agricoles (49,5%) a moins de 2 ha. Cependant, ces exploitations occupent seulement 6,1% de la SAU totale, et 2,4% des entreprises, celles de plus de 50 ha, concentrent 40% de cette SAU totale³.

Tableau 1. Les structures agricoles en Italie et en France en 2007.⁴

	ITALIE en 2007	FRANCE en 2007	Italie variation 2000-2007
SAU (ha)	12.744.200	27.477.000	-2%
Nombre exploitations	1.679.000	527.350	-23%
Surface agricole moyenne (ha)	7,6	52,1	-

¹ A.D. "L'agricoltura italiana conta 2010", INEA 2010

² Ibidem

³ D'après ISTAT, données 2007

⁴ Variation en Italie 2000-2007, d'après ISTAT, données 2000 et 2007, et EUROSTAT.

- Pour la France le tableau prend en considération les exploitations professionnelles et celles non professionnelles (seuil à 8 UDE).
- Pour l'Italie les données utilisées sont ceux des statistiques ISTAT 2007, qui prennent en considération les exploitations de plus de 2 UDE.

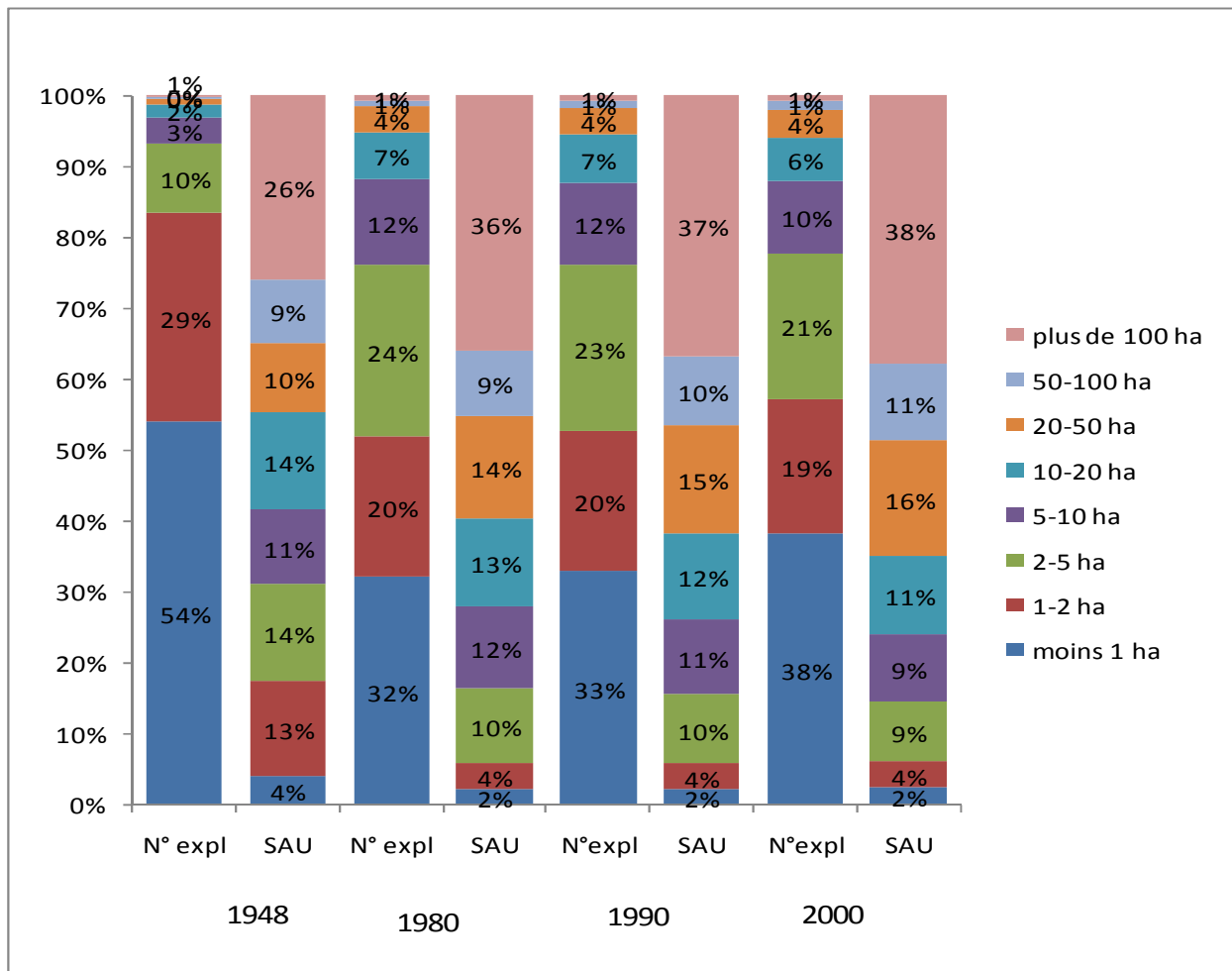
Franco Sotte dans son article *Quante sono le imprese agricole in Italia?*, Agriregionieuropa, n°5, 2006, met l'accent sur la différence qui existe entre l'"Univers italien" des exploitations agricoles, qui prend en considération toutes les exploitations agricoles, forestières et zootechniques, de toutes dimensions physiques, et l'"Univers européen", constitué par les exploitations d'au moins 1 ha de SAU et des exploitations qui ont une production d'au moins 2.500 €.

Le tableau met en avant la faible dimension moyenne des structures italiennes par rapport aux structures françaises. La répartition par classes de dimension montre une polarisation très forte entre petites et grandes exploitations, polarisation qui s'est accrue dans les deux dernières décennies.

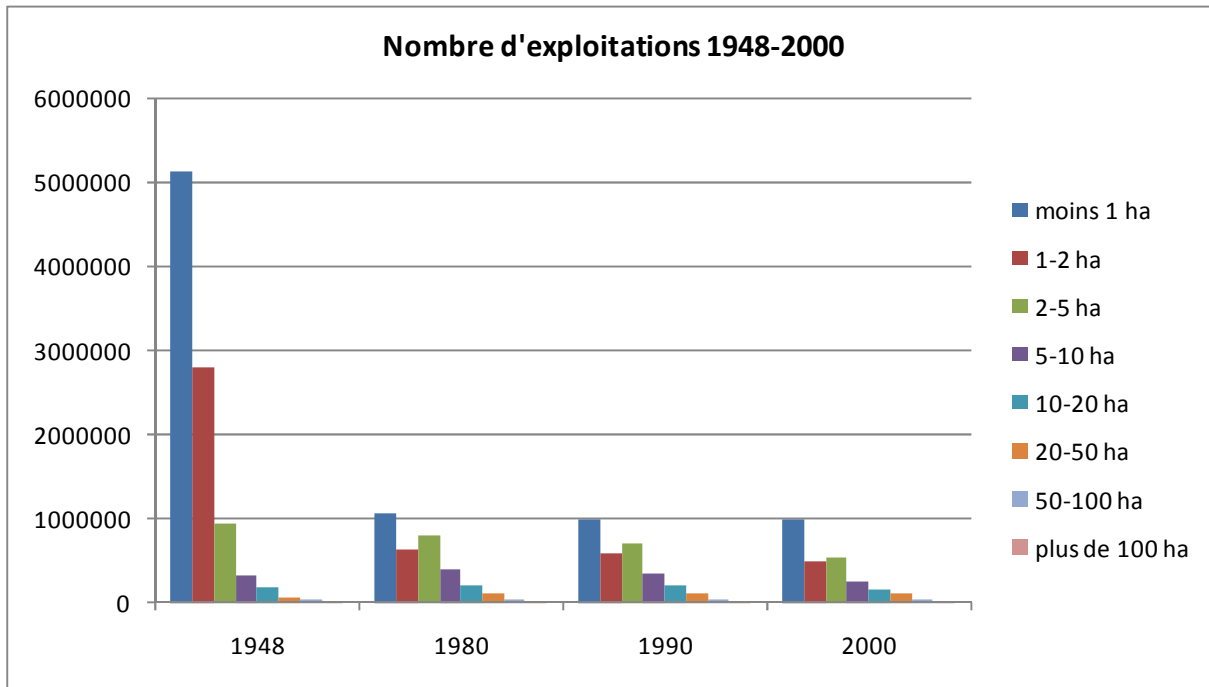
De plus, il existe historiquement des différences importantes entre les régions du nord et du sud de l'Italie; la polarisation entre grandes et petites structures est plus forte dans les régions du Sud. Le nombre d'exploitations est en général plus élevé dans les zones défavorisées.

Le système de référence se modifie fortement en fonction des critères adoptés. Sur les 2,5 millions d'exploitations recensées en 2000 par l'Institut Statistique Italien, seulement 431000 (17%) possèdent une dimension économique supérieure à 8 UDE. Ces exploitations présentent une diversification plus importante de leurs activités.

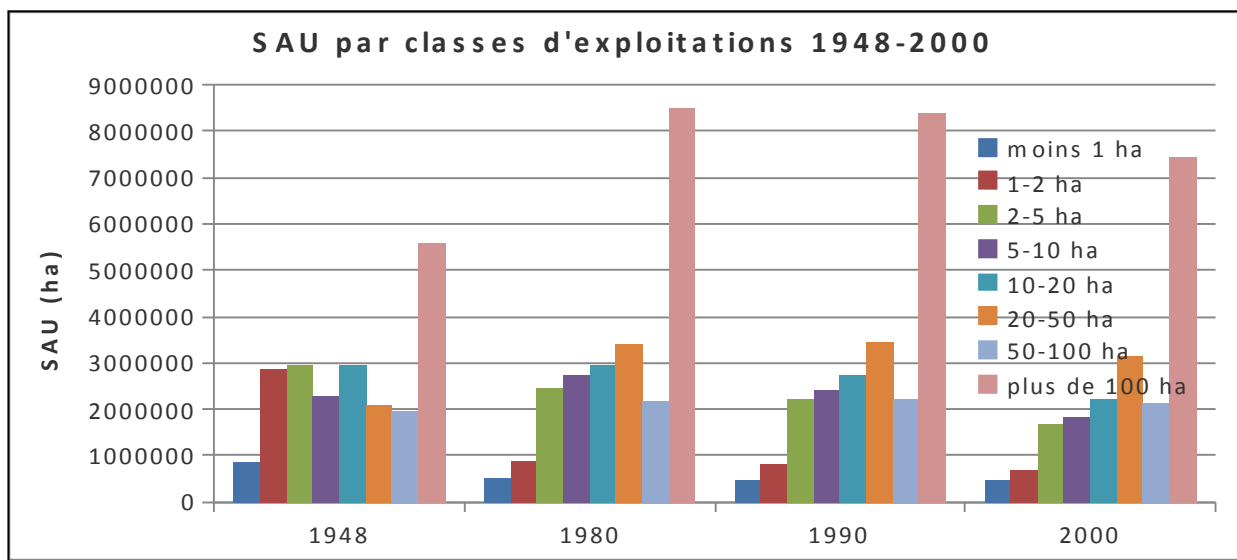
**Graphique 1. Évolution des structures agraires au cours des 50 dernières années, d'après L.Gallico,
Elaboration données ISTAT, INEA**



Graphique 2. Évolution du nombre d'exploitations au cours des 50 dernières années, d'après L. Gallico, Élaboration données ISTAT, INEA



Graphique 3. Évolution de la SAU par tranche de surfaces au cours des 50 dernières années, d'après L. Gallico. Élaboration données ISTAT, INEA



A. Le rôle de l'agriculture dans l'économie italienne

Bien que le poids de l'agriculture dans l'économie nationale ait diminué au cours des 50 dernières années⁵, celui-ci reste plus important que dans d'autres pays du Nord, comme la France, en termes de nombre d'actifs (3,9% en 2009) et de valeur ajoutée produite (1,8% du PIB en 2009)⁶.

L'agriculture a une présence assez forte dans certaines régions surtout dans le Nord-est du pays (Emilie-Romagne, et Veneto), le Centre (Marches, Toscane, Ombrie) et dans tout le Sud. Cette organisation économique particulière a une incidence importante sur la force de la représentation socioprofessionnelle et politique de l'agriculture, et sur la définition des orientations stratégiques des différentes organisations professionnelles.

Le secteur agricole compte 874.000 employés en 2009, soit 3,9 % de la force de travail active totale⁷ (contre 5 % en 2000)⁸, et suit une répartition inégale en fonction des zones géographiques (37 % au Nord, 14 % au Centre et 50 % au Sud et dans les Iles). La population rurale de 468 habitants pour 100 ha (2008) est plus élevée que la moyenne européenne.

La valeur ajoutée produite par l'agriculture est descendue en 2008 à 1,8 % du total de tous les secteurs. Cette moyenne nationale cache en réalité des différences régionales importantes: si dans les zones du Centre-Nord l'agriculture représente 1,6 % de la valeur ajoutée totale pour 3,9 % de la force de travail, au Sud ces valeurs s'élèvent respectivement à 3,4 % et à 8,6 %⁹. Le revenu annuel moyen des exploitations est de 9.200 euros.

Les cultures les plus répandues sont les grandes cultures, notamment les céréales et les légumineuses, qui occupent 39 % de la SAU, les forêts et la sylviculture pour la production de bois (21,4 %) et les cultures pérennes (13 %) suivant une répartition très hétérogène entre les régions. L'olivier, essence la plus étendue (8 % de la SAU), et la vigne (6 % SAU) ont également une place importante avec les cultures maraichères et fruitières.

Carte 1. Italie. Division territoriale.



⁵ durant la période d'après guerre, le secteur primaire occupait environ 50% des actifs.

⁶ A.D. "L'agricoltura italiana conta 2010", INEA 2010

⁷ Ibidem

⁸ A. Trisorio, *Misurare la sostenibilità. Indicatori per l'agricoltura italiana*, INEA 2000

⁹ A.D. "L'agricoltura italiana conta 2010", INEA 2010.

B. Les systèmes agraires italiens

Les systèmes agraires en Italie sont caractérisés par une importante production de céréales (blé, maïs et riz), de fruits et de légumes (agrumes en particulier), de vins et d'olives. Cette orientation productive est surtout typique du Centre et du Sud de l'Italie, mais le Nord a également beaucoup de traits méditerranéens (de grandes surfaces sont occupées par des vignes et des arbres fruitiers).

Actuellement les cultures annuelles occupent 39% de la SAU. Le reste est occupé des plantations de bois (21,4% SAU), des prairies et des pâturages (19,3%) ainsi que par des cultures permanentes (13%).

L'utilisation des terres est très hétérogène entre les régions: dans la plaine du Po (en particulier Emilie - Romagne et Lombardie) les surfaces les plus importantes sont occupées par des cultures annuelles. Dans des régions comme la Sardaigne et le Val d'Aoste, les pâturages occupent la majorité des surfaces, alors que le Sud est plutôt spécialisé dans les cultures permanentes (21 % de la SAU dans les Pouilles et 17,5 % en Sicile).

Parmi les cultures annuelles, les plus répandues sont les céréales et les protéagineux. Les oliveraies occupent la surface arborée la plus importante (8 % de la SAU)¹⁰, suivi par la vigne. En ce qui concerne les arbres fruitiers, la production de pommes est importante dans le Trentino Alto-Adige, celle des agrumes en Sicile et en Calabrie, celle des poires et des pêches en Emilie-Romagne, celle des abricots et des figues en Campanie et celle des cerises dans les Pouilles.

L'Italie est le deuxième producteur mondial de vin après la France, et le deuxième exportateur. Le premier client est l'Allemagne, suivi par les Etats-Unis et l'Angleterre. Pour la production d'olives, l'Italie est le deuxième producteur (environ 25 % de la production mondiale) après l'Espagne. Environ 90 à 95 % des olives sont destinées à la production d'huile¹¹.

L'élevage est pratiqué par 18,4 % des exploitations agricoles¹², avec une croissance dans les dernières années, notamment dans les régions du Nord et pour tous les secteurs sauf l'élevage porcin. L'élevage bovin est concentré surtout dans les régions du Val d'Aoste, de la Lombardie et du Piémont; par contre la Sardaigne est la région la plus spécialisée dans l'élevage caprin et ovin. Dans la région de Parme, où les systèmes bovins - laitiers se sont développés dans les années '70 et '80, la production de lait est entièrement destinée à la production du fromage parmesan. Dans cette même région, l'élevage hors-sol de viande porcine est également très important. Il est lié aux fromageries puisque le petit lait est utilisé dans l'alimentation porcine, et destiné principalement à la production du jambon de Parme¹³.

¹⁰ Ibidem

¹¹ Cecile Diamantis et Stephanie Pasquier, *Diagnostic agraire de la région de Partanna, en Sicile*, Mémoire d'étude DAA Développement Agricole, Institut National Agronomique Paris-Grignon, Chaire d'Agriculture Comparée et Développement Agricole, 2006

¹² A.D. "L'agricoltura italiana conta 2010", INEA 2010

¹³ Rosella Scrio, *Evolution historique et situation actuelle du système agraire d'une petite région de la province de Parme*, Mémoire pour l'obtention d'un DAA, Institut National Agronomique Paris-Grignon, Chaire d'Agriculture Comparée et Développement Agricole, 1989

C. Qui sont les agriculteurs italiens?

Des transformations structurelles importantes ont marqué l'agriculture italienne dans les dernières décennies, et produit des effets sur l'occupation agricole.

Plus des trois quarts de la main d'œuvre agricole sont encore de type familial; en 2007, dans 89 % des exploitations, la main d'œuvre de type familial était prédominante¹⁴; les variations régionales sont cependant importantes. La valeur la plus élevée est enregistrée pour la région Ligurie (92,6 %), la plus basse pour la région Calabrie (62,4 %)¹⁵.

Le recours au travail salarié permanent est encore faible et il se concentre notamment dans le Nord. Le travail salarié saisonnier reste prépondérant, les trois quarts des emplois se trouvant dans les régions du Sud. La précarité de l'emploi agricole est plus forte dans les campagnes du Sud, où l'emploi au noir d'une main d'œuvre immigrée est également beaucoup plus important. Dans certaines régions du Sud, le travail saisonnier représente presque le total de l'emploi salarié: dans les Pouilles c'est 97 %, en Calabrie 95,3 % et en Sicile 95 %¹⁶.

Un autre facteur significatif concernant l'emploi dans l'agriculture en Italie est celui de l'âge des exploitants. La situation de l'agriculture italienne est sur ce point alarmante, avec une présence des jeunes nettement plus basse que dans le reste de l'Europe: en 2000, 62 % des agriculteurs avaient plus de 55 ans et 33 % plus de 65 ans¹⁷.

En 2005 seulement 3 % des exploitants agricoles avaient moins de 35 ans (contre une moyenne européenne de 7 %). Seul le Portugal présentait une situation similaire en Europe occidentale, avec une prédominance des agriculteurs de plus de 65 ans. La Roumanie et la Bulgarie se trouvent dans des situations comparables¹⁸.

Les différences régionales sont assez importantes, on passe de 4,4 % de jeunes agriculteurs en Calabrie, à 16 % en Val d'Aoste. Au cours des dernières années, le nombre de jeunes agriculteurs a augmenté dans certaines régions¹⁹.

La difficulté pour les jeunes agriculteurs de reprendre des exploitations agricoles est principalement d'ordre économique: les revenus dérivés du secteur primaire sont en moyenne plus bas que ceux des autres secteurs. Par contre, les coûts de succession, d'installation et d'acquisition de droits de production demeurent élevés. La situation favorise l'agrandissement des exploitations plutôt que l'installation de nouveaux exploitants. Les interventions publiques n'ont pas réussi à inverser cette tendance. La rigidité du marché foncier et du fermage ainsi que les difficultés d'accès au crédit empêchent de trouver une solution politique rapide au problème²⁰.

¹⁴ ISTAT, *Struttura e produzioni delle aziende agricole. Anno 2007*

¹⁵ Ibidem

¹⁶ A.D. "L'agricoltura italiana conta 2010", INEA 2010

¹⁷ A. Trisorio, *Misurare la sostenibilità. Indicatori per l'agricoltura italiana*, INEA 2000

¹⁸ S. Tarangioli e A. Trisorio, *Le misure per i giovani agricoltori nella politica di sviluppo rurale 2007-2013*, INEA 2010

¹⁹ Ibidem

²⁰ L. Gallico, *L'accesso alla terra in Italia: la necessità di avviare nuove forme di gestione del fondario*, 2006

II. ANALYSE DE L'EVOLUTION DES SYSTEMES AGRAIRES ET DES STRUCTURES D'EXPLOITATIONS

La structure foncière italienne est historiquement très polarisée, avec un nombre important de petites exploitations et un nombre réduit de grandes exploitations. Les premières se concentrent notamment dans les zones de collines et de montagnes et elles souffrent souvent de difficultés d'investissement liées à leurs dimensions trop réduites.

Au moment de l'Unification du pays, en 1861, la situation foncière est encore dominée par le *Latifundium* et la permanence de rapports sociaux de type semi-féodaux. En 1950, une importante redistribution des terres est engagée par le biais de la mise en place d'une réforme agraire et de la "Caisse pour la formation de la petite paysannerie propriétaire". Ces interventions eurent le mérite d'éliminer la grande propriété foncière, mais les politiques de structures ultérieures ont été insuffisantes pour empêcher la fragmentation de la petite propriété en exploitations de dimensions insuffisantes à leur insertion sur le marché.

Les décennies qui suivent la réforme agraire sont marquées par un exode rural très important. Celui-ci est décalé dans le temps par rapport aux autres pays européens. Il va changer considérablement le paysage agraire italien. Cette dynamique est accompagnée d'un lent processus de modernisation et de mécanisation des exploitations agricoles au cours de la deuxième moitié du siècle dernier. Elle a contribué à augmenter les inégalités structurelles et les écarts de compétitivité entre les différents types d'exploitations.

A. L'évolution des structures et des systèmes agraires de la Rome antique jusqu'à l'unification du pays

Dans l'antiquité, la première intervention sur les structures remonte au II^e siècle avant J.C., à l'époque romaine, lorsque Tiberio Gracco pose le problème des terres publiques (*ager publicus*) concentrées dans les mains d'un nombre restreint de grands propriétaires, et évoqua la nécessité de les distribuer aux paysans sans terre. La loi qu'il proposa en 133 avant JC établissait une limite aux terres publiques que les latifundiaires pouvaient s'approprier, avec la redistribution des terres restantes en faveur des paysans pauvres. Une fois la proposition approuvée, Tiberio Gracco essaya de la mettre en œuvre, mais il fut assassiné suite à une conspiration organisée par les grands propriétaires.

Plusieurs siècles plus tard, au début du XIX^e siècle, le problème de la concentration foncière dans les mains d'un nombre restreint de propriétaires se pose aux gouvernements de Giuseppe Bonaparte et Gioacchino Murat. Ils cherchèrent à abolir le régime féodal existant dans les campagnes, en expropriant les seigneurs de leurs terres, et à favoriser la transformation des classes les plus pauvres en une classe de petits propriétaires.

Les systèmes agraires aux XVII^e et XVIII^e siècles

Au cours du XVII^e et XVIII^e siècles, se produit, surtout dans les régions du Sud, une réduction progressive des espaces boisés, en faveur des espaces cultivés. Les terres labourables sont exploitées en faire valoir indirect,

avec des contrats de fermage d'une durée de 3 ou 4 ans (pour des surfaces de 3 à 15 ha)²¹. Les principales cultures sont les céréales (blé dur, seigle et orge) et les légumineuses (fèves). Chaque famille de travailleurs agricoles possédait en plus un jardin familial d'une taille maximale d'1/4 d'hectare, dans lequel étaient cultivés les légumes pour l'alimentation familiale.

La propriété des terres agricoles était aux mains de trois principaux groupes de pouvoir : les seigneurs féodaux, les églises et des formes embryonnaires de collectivités locales (*Università*)²².

Les systèmes agraires au XIX siècle

La révolution agricole qui caractérise le XIX siècle a comme élément principal la diffusion de la culture de la pomme de terre et du maïs. Elle va permettre une progression démographique importante dans toute l'Italie²³. La culture du maïs se diffuse au début du XIXe siècle et elle remplace le blé dans l'alimentation familiale, notamment dans les régions du Nord.

La Sicile est divisée entre les zones internes dominées par les grands domaines céréaliers et les zones côtières où les exploitations, de taille inférieure, sont destinées principalement à l'arboriculture. Ce sont les grands propriétaires des zones céréalières de l'intérieur de l'île qui, au cours du XIXe siècle, décident d'investir dans l'industrie, le commerce et les banques, en abandonnant leurs terres. La bourgeoisie locale ou étrangère rachète les terres, constituant des exploitations de taille plus modeste (50 à 100 ha), cultivées par des métayers ou des fermiers (contrat d'emphytéose).

La Sardaigne est caractérisée par la prédominance des systèmes de type agropastoral, avec une production céréalière (rotation de blé, orge) associée à un système d'élevage. Les différents troupeaux (bovins et ovins) sont laissés en pâturage libre, dans les parcelles défrichées à proximité des habitations. L'île disposant d'une grande disponibilité en terres, on assiste au développement du métayage et à la création du type d'exploitations dites *masseria*²⁴.

Dans certaines régions du Nord, en particulier dans la région du Milanais et du Lodigiano, la première révolution agricole entraîne la mise en culture des jachères, l'accroissement du cheptel bovin et de la quantité de fumier, ainsi que le développement de la fabrication de fromages. De plus, dans ces régions, le mode d'exploitation avec salariés était déjà très répandu, alors que le métayage était encore la forme de faire valoir la plus utilisée dans l'Italie centrale. Dans ces régions le développement des exploitations se produit à une vitesse bien supérieure à celle des autres régions italiennes. Dans la région de Parme, par exemple, la rotation des cultures avec des légumineuses à la place de la jachère avait été introduite en 1830, seulement par les exploitations les plus riches²⁵.

²¹ Anonio Di Giulio, *Etude de la dynamique des systèmes agraires dans une zone de montagne du sud de l'Italie. Le cas des Communes de Bella et Baragiano dans la région Basilicate*, Mémoire de fin d'étude, Institut National Agronomique Paris-Grignon, Chaire d'Agriculture Comparée et Développement Agricole, 1996

²² *ibidem*

²³ *ibidem*

²⁴ Exploitations agricoles de grandes dimensions, souvent destinées à l'élevage extensif, typiques du sud de l'Italie

²⁵ Rosella Scrio, *Évolution historique et situation actuelle du système agraire d'une petite région de la province de Parme*, Mémoire pour l'obtention d'un DAA, Institut National Agronomique Paris-Grignon, Chaire d'Agriculture Comparée et Développement Agricole, 1989

La réforme agraire Napoléonienne dans le Royaume de Naples

L'arrivée de Napoléon en Italie et la conquête du Royaume de Naples, en 1806, entraîne l'abolition du régime féodal et des redevances qui s'y rattachaient, mais en même temps, elle provoque aussi la disparition des droits civiques sur l'*Ager Publicus*. Les biens de l'Église furent aussi la cible du pouvoir napoléonien.

En 1808, est mise en œuvre une réforme agraire qui, dans le Royaume de Naples, consistait simplement dans le lotissement (lots de 2/3 à 1ha) des terres domaniales et de certaines propriétés de l'Église. Cette réforme marque le début de la petite propriété paysanne dans cette région, avec la création d'une population nombreuse de minifundistes, qui ne réussissent pas à améliorer les rendements du fait de leur difficulté d'accès aux semences et d'une situation chronique de faible fertilité.

Dans ces conditions, et bien que la vente des terres alloties ait été interdite pour les bénéficiaires de la réforme, un grand nombre de minifundistes vont vendre leurs parcelles, soit pour parce qu'ils sont endettés, soit pour émigrer vers les Amériques; cela occasionne un mouvement de rachat des terres par la bourgeoisie locale et entraîne d'importants changements dans le panorama foncier, avec la constitution de propriétés de taille moyenne, de 30 à 70 ha.

Dans les régions du Nord de l'Italie, la Loi napoléonienne permet d'ouvrir un marché de la terre qui avait été longuement bloqué par l'existence des privilèges féodaux, et surtout par l'importance du patrimoine de l'Église catholique²⁶. Dans cette partie du pays, la propriété foncière était plus équitablement distribuée que dans les régions du Sud. Dans la partie centrale du pays, les contrats de métayage persistent: ils sont normalement mis en place pour une durée d'un an, ou pour le temps nécessaire à la culture d'un produit.

B. La politique agraire des gouvernements d'unification (1861): la crise de la petite paysannerie.

Un panorama de la situation agraire italienne lors de l'unification du pays

L'Italie est un pays unifié seulement depuis 150 ans; au moment de l'Unification des différents royaumes existants sur le territoire, en 1861, la moitié de la population est encore employée dans les campagnes. La concentration de la propriété foncière est très forte, un nombre restreint de grands propriétaires coexiste avec une population très importante de paysans pauvres. La diffusion des différents types de propriété varie selon les régions, avec de très petites exploitations concentrées surtout dans les zones de montagne, des exploitations moyennes dans les zones de collines et de plaines non irriguées, où l'arboriculture est associée aux cultures céréalières. Les rapports de propriété dans les campagnes demeurent basés sur des relations de type semi-féodal, les grandes propriétés sont morcelées et les lopins de terre assignés avec des contrats à terme de type semi-féodal (location à l'exploitant, *colonia*, emphytéose et cens), il s'agit de rapports politiques et sociaux basés sur des relations clientélistes qui se traduisent par une forte dépendance politique du producteur envers le propriétaire des moyens de production. La persistance de cette situation sociale dans les campagnes, accompagnée d'une pauvreté diffusée, se pose comme problème urgent et explosif pour les nouvelles classes dirigeantes, notamment dans les régions du sud et dans les îles, où les rapports de production correspondants se sont plus profondément enracinés. La «question méridionale» se posera comme un des problèmes les plus urgents du nouveau Règne.

²⁶ Ibidem

Les échanges commerciaux interrégionaux limités et le développement retardé de l'industrie moderne entraînent le maintien de ces rapports agraires jusqu'à l'unification du pays. Chaque région consolide ses caractéristiques économiques, politiques et culturelles. Au niveau national, la diversité est importante. Elle est marquée par les différences linguistiques. Mais l'unification de l'Italie est, dans un premier temps, un processus limité aux couches supérieures de la population, qui ne touche pas vraiment aux intérêts des masses paysannes.

Encadré: Panorama des modes de faire valoir et de leur évolution historique

Le modèle productif agricole italien reste essentiellement à caractère familial; il comprend souvent des activités extra-agricoles qui complètent l'activité agricole selon l'orientation productive de l'exploitation.

Le fermage peut être établi soit sur la base de rapports stables entre le propriétaire et le fermier, soit selon les contraintes saisonnières imposées par les opérations agricoles. On trouve cependant des différences régionales dans la diffusion et les pratiques des modes de faire-valoir indirects.

La *soccida*, contrat agraire né dans la région de la Sardaigne, est une configuration spéciale de mode de faire-valoir indirect qui concerne la gestion d'un troupeau de bétail avec ou sans attribution des pâturages. Le conducteur du troupeau (*soccidario*) doit élever le bétail et transformer les produits; il a droit dans ce type de contrat à la moitié de l'accroissement de la valeur du bétail au terme du contrat.

Dans les régions du Nord, dans la zone des collines et de la plaine non irriguée, où la culture du froment et du maïs s'associe à celle de la vigne et du mûrier, un contrat assez répandu est celui que l'on appelle "sociétaire" (*societario*). Malgré les différences territoriales, ce contrat se caractérise partout par une répartition de la production différenciée selon les cultures. La répartition est fixée sur une quantité de blé déterminée pour la production céréalière et à moitié pour l'arboriculture. La production de maïs reste à disposition du paysan, par contre celle des feuilles de mûrier appartient au propriétaire. Pour l'élevage des vers à soie le contrat prévoit enfin la *soccida*, forme de contrat typique de l'élevage avec partage des résultats.

Le travail salarié est très répandu dans les zones irriguées de la plaine *Padana*, notamment pour la réalisation des lourds travaux saisonniers comme la plantation du riz et le traitement du lin ou du chanvre.

Dans les régions du centre de l'Italie le mode d'accès à la terre le plus répandu est le métayage (*mezzadria*). Dans sa forme classique, celui-ci prévoit, outre la division à moitié du résultat final de la production, le partage paritaire des semences, du cheptel vif et mort et parfois des instruments de travail.

L'ouverture du marché agricole et la vente des terres publiques après l'unification du pays.

Suite à l'élimination des barrières douanières et à l'adoption d'une seule monnaie, un marché agroalimentaire national se forme pour la première fois en Italie. L'uniformisation des prix au niveau national met en concurrence les différentes économies régionales. Ainsi chaque région essaye de se spécialiser dans les produits pour lesquels le coût de production est inférieur aux autres régions. La production de blé et de maïs se déplace vers les régions du nord tandis que le mouvement contraire s'opère dans la production de vin... Dans les régions du nord, les cultures avec une moindre valeur commerciale comme l'épeautre (*spelta*), l'orge et le millet sont abandonnées. L'agrandissement des surfaces cultivées en céréales est accompagné par l'accroissement des prairies permanentes et par l'introduction dans les assolements de légumineuses fourragères, qui vont permettre une augmentation du cheptel bovin ce qui va accroître la quantité de fumier à disposition et ainsi augmenter les rendements.

Afin de financer les dépenses exigées par l'unification, l'État met en vente les terres de l'Église et des États pré-unitaires. Cependant, l'effort de reconstitution est surtout financé par une pression accrue sur la consommation populaire. L'institution d'un impôt sur les céréales (droits de banalités) et sur le sel est la

mesure la plus sévère adoptée par le nouvel État italien. Le droit de banalité impose un tarif de 2 liras sur chaque quintal de blé moulu, et de 1 lire sur chaque quintal de maïs.

En conséquence des politiques agricoles adoptées, un phénomène de migration important se produit: près de 80000 personnes émigrent en moyenne chaque année vers les pays européens et de la Méditerranée entre 1873 et 1887.

À partir de 1880 l'agriculture italienne commence à manifester des signes de crise. A la concurrence interrégionale des produits agricoles s'ajoute une concurrence internationale induite par la baisse des coûts des transports maritimes. La baisse des prix agricoles qui en découle provoque une crise de la production agricole au Nord et la disparition de l'élevage des vers à soie. L'organisation de la production paysanne est remise en cause.

Au niveau national, la crise agraire favorise le développement industriel. L'adoption d'une politique protectionniste rigide par l'État italien va favoriser le déplacement des capitaux vers le secteur industriel. Les pôles de développement industriel sont localisés dans le Nord de l'Italie, à Milan et à Turin, et jouissent de fortes subventions de l'État. Dans ces régions, le secteur agricole est en mesure de fournir aux villes en croissance l'approvisionnement alimentaire adéquat.

Une tentative de redistribution des terres par le nouvel État italien

La première politique des structures mise en place par l'État italien consiste à mettre en vente aux enchères ou à redistribuer en faveur des familles les plus pauvres toutes les terres acquises lors du démantèlement des terres des anciens royaumes et de l'Église. Cependant les parcelles redistribuées sont de dimensions trop réduites et les impôts fonciers et la redevance communale trop importants. Les familles paysannes ne réussissent pas à survivre sur leur lopin. Ils sont alors mis en vente ou à nouveau confisqués par l'État.

Cette première tentative de redistribution du patrimoine foncier entraîne finalement un résultat contraire aux objectifs affichés: c'est la nouvelle bourgeoisie foncière qui réussit à s'approprier les terres de la mainmorte et sort renforcée de l'opération. Les conséquences sont très lourdes sur la petite paysannerie qui, au cours de la redistribution, a perdu les droits d'usage dont elle disposait auparavant sur les terres de l'Église ²⁷. La bourgeoisie foncière sort renforcée du processus de remise en vente des terres distribuées. Ces phénomènes se produisent avec une intensité différente entre les régions du nord et du sud du pays. Ils contribuent à agrandir le clivage socio-économique déjà existant entre les régions du pays.

La persistance des rapports féodaux dans les campagnes peut expliquer la lenteur de la modernisation de l'agriculture italienne. La nécessité d'une redistribution de la propriété foncière capable d'établir les bases de rapports agraires nouveaux et d'éliminer définitivement l'influence des classes dominantes dans la vie économique et politique du pays n'est pas prise en compte.

À la fin du XIXe siècle les protestations reprennent dans les campagnes, notamment en Sicile où se structure le premier mouvement paysan organisé contre la grande propriété et les politiques de l'État. C'est le début de l'organisation syndicale des masses paysannes.

²⁷ Il a été calculé que au moment de l'Unification de l'Italie les droits d'usage collectifs intéressaient environ 80% du territoire italien. Aujourd'hui, il en reste que sur 5-7 millions d'hectares, correspondant à 10-15 du territoire national. (Franco Carletti, Nozioni fondamentali sugli usi civici e sulla loro odierna rilevanza, Rapport du séminaire "Terre et droits civiques en Italie")

De la politique agraire fasciste aux interventions sur les structures de l'après-guerre

La politique agraire du Fascisme

Les protestations et la tension dans les campagnes s'accroissent à la fin de la première guerre mondiale lorsque l'État ne tient pas sa promesse de redistribuer des terres aux personnes ayant pris part au conflit. Les quelques initiatives de loi en faveur des paysans sont rapidement abandonnées et un climat de forte crainte s'instaure parmi les grands propriétaires. La montée de l'instabilité sociale constitue une condition propice à l'instauration du régime fasciste. La dictature fasciste va s'imposer de 1922 jusqu'à la fin de la deuxième guerre mondiale.

Pendant cette période, le secteur agricole occupe une place fondamentale dans la politique économique. La politique agraire du régime fasciste cherche à « ruraliser » la population italienne et vise à obtenir l'autarcie alimentaire du pays. Une telle politique, associée à la surcharge démographique causée par la limitation de l'émigration, détermine l'expansion des surfaces cultivées en céréales.

Cette politique reste cependant orientée en faveur des intérêts du capitalisme agraire, qui constitue la base du système de pouvoir. Aucune véritable politique de transformation foncière n'est mise en œuvre, hormis des opérations d'assainissement dans certaines régions marécageuses.

La situation de l'agriculture italienne après la deuxième guerre mondiale

À l'issue de la deuxième guerre mondiale la population paysanne fait face à une pénurie de moyens de production comme les semences, les engrais et l'outillage²⁸.

Le secteur agricole italien connaît par la suite des transformations radicales de caractère socio-structurel, qui répondent initialement à la nécessité de sortir ce secteur des difficultés dues à la période de guerre, mais aussi aux conséquences de la période fasciste. Au cours des décennies suivantes, la main d'œuvre agricole servira de base au développement de l'économie italienne.

Dans les régions du Nord la mécanisation et la spécialisation de l'agriculture avaient déjà commencé à s'affirmer avant la deuxième guerre mondiale, avec l'utilisation des énergies dérivées du pétrole, la reproduction de la fertilité par le transfert de substances minérales de l'industrie pétrochimique et l'amélioration génétique des plantes et des animaux. Au niveau des productions végétales, les cultures extensives (blé dur et autres céréales, betterave et tournesol) et les produits de qualité (vin, huile, fruits et légumes) sont privilégiés. Pour les productions animales, l'élevage bovin, typique du passé, est remplacé par l'élevage avicole et porcin. À partir des années 50, la motorisation et la mécanisation ont atteint le reste du pays et même les zones de montagne.

Parallèlement, avec la fin de la deuxième guerre mondiale et le retour à la démocratie, s'accroît dans les campagnes italiennes le poids politique des organisations paysannes, en particulier des métayers. En 1948, suite à une période de négociation, les métayers obtiennent la révision des pactes agraires avec la loi dite « d'arbitrage » de 1947 et la loi dite « Trêve des métayers » de 1948, grâce à laquelle ils obtiennent la concession du 53% du produit brut.

²⁸ Anonio Di Giulio, Etude de la dynamique des systèmes agraires dans une zone de montagne du sud de l'Italie. Le cas des Communes de Bella et Baragiano dans la région Basilicate, Mémoire de fin d'étude, Institut National Agronomique Paris-Grignon, Chaire d'Agriculture Comparée et Développement Agricole, 1996

Le processus d'industrialisation rapide, au cours des années 50 et 60, change radicalement les perspectives de l'économie italienne. Le rôle de l'agriculture est modifié par ces changements : non seulement elle perd définitivement la place de secteur principal de l'économie nationale en termes d'apport de revenu et d'emploi, mais elle doit en même temps s'adapter aux contraintes imposées par le secteur industriel. Une partie de la terre et de la main d'œuvre est utilisée par le secteur industriel, la productivité par actif augmente et la taille des exploitations augmente... Des nombreuses régions perdent leur caractérisation en tant que régions agricoles, au profit du développement de l'industrie et du secteur tertiaire: la part de la population active dans le secteur agricole passe de 60% dans les années 50 à environ 4% dans les années 2000.

Le développement des structures capitalistes agricoles suite à l'essor industriel, dans toutes les zones du territoire national engendre des modifications profondes dans la structure sociale des campagnes. La diversité des formes de faire valoir indirect est toujours présente: à côté du fermage subsistent encore le métayage et la *colonie*. Les stratégies d'adaptation des familles paysannes favorisent la division du noyau familial, avec l'émigration des plus jeunes vers les villes où le développement industriel prend toute son ampleur tout au long de la décennie 1960.

La Réforme agraire de 1950

À la fin du deuxième conflit mondial, une série de mesures sont prises afin de stimuler la reconstruction de l'agriculture italienne, fortement compromise par les conséquences de la guerre. L'attention majeure est portée sur les problèmes qui concernent le Mezzogiorno (Italie du Sud), où se concentrent les efforts de reconstruction de l'État démocratique et où s'impose la nécessité de trouver une solution à la question agraire. Face à la reprise des revendications des masses paysannes, une première intervention de redistribution des terres incultes en faveur de paysans associés en coopératives est décidée en 1944 avec le décret législatif « Gullo ».

La politique des structures se concrétise ensuite à travers d'importantes transformations foncières mises en place avec la Réforme Agraire de 1950, et la création de la Caisse pour la formation de la propriété agricole.

La réforme agraire de 1950 représente l'intervention centrale dans la politique des structures italienne. L'expropriation forcée par l'État des grandes propriétés (*latifundia*) en faveur des ouvriers agricoles a comme objectif l'évolution des structures vers la formation d'une petite propriété paysanne.

La réforme agraire concerne seulement certaines régions du pays, situées dans le sud, mais aussi la plaine du Po et des zones marécageuses du centre. Au total, 760.000 ha sont affectés, soit 3,5% de la SAU (de 1948), et redistribués en lots de 6 à 8 ha à 113.000 familles paysannes²⁹. Les expropriations touchent 64% des propriétés d'une taille supérieure à 1.000 ha et la totalité des propriétés de plus de 2.000 ha. Cependant, les terres confisquées sont souvent celles de plus mauvaise qualité.

Les bénéficiaires n'ont pas le droit de revendre les parcelles obtenues pendant trente ans. Le programme de redistribution des terres s'accompagne de la mise en œuvre de services d'appui importants : amélioration foncière, réalisation d'infrastructures, construction de centres de colonisation, achat de cheptel et l'offre de services de vulgarisation. Dans chaque unité de colonisation agraire est promue la constitution de coopératives de production et transformation, auxquelles les tributaires de la réforme sont obligés de participer pour une durée minimale de vingt ans.

²⁹ Fraticelli, Marta. Italie, La réforme agraire. Une expérience significative de modernisation des structures agraires en Europe du Sud au XX siècle, Fiche 1/3, AGTER. 2010

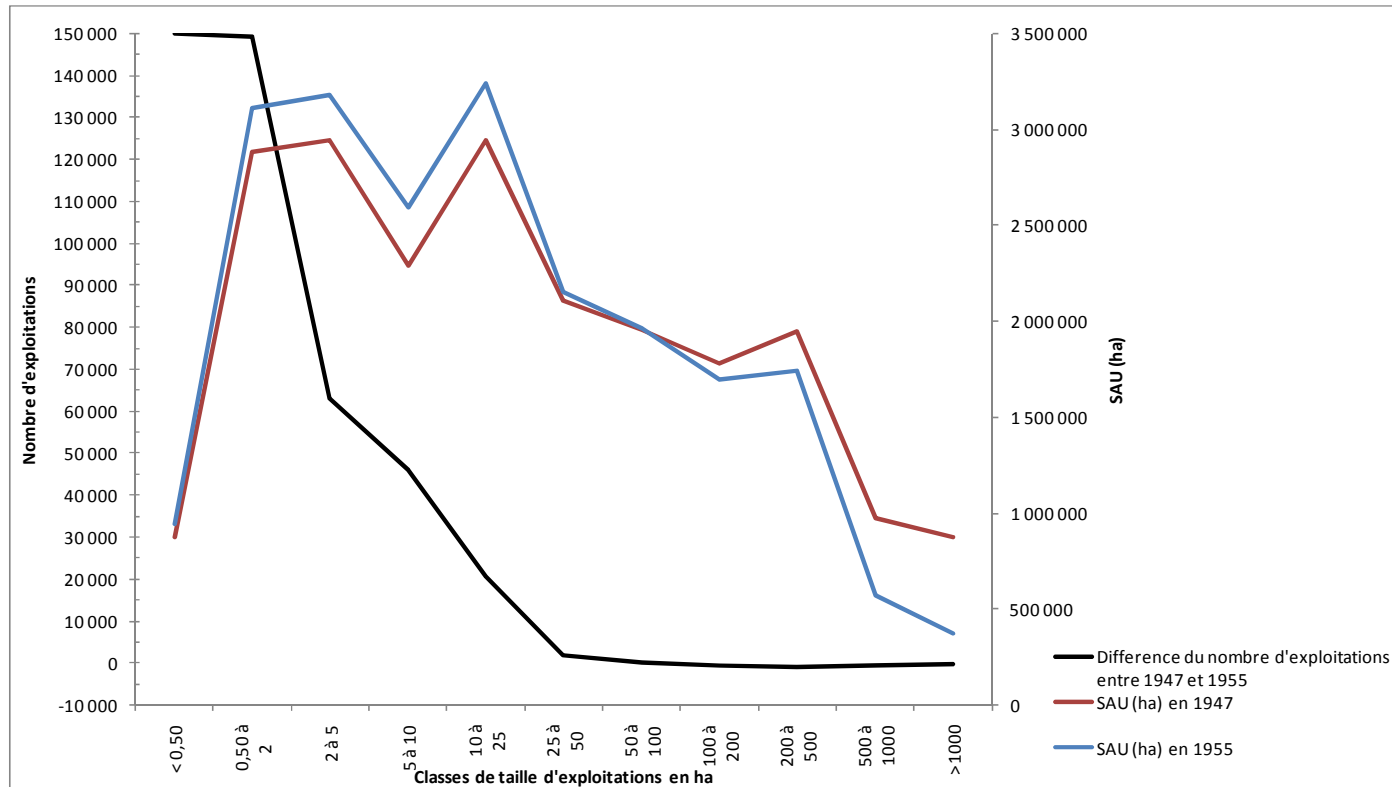
Tableau 2, Attribution des terres par la réforme agraire de 1950, d'après: BARBERO G., La riforma agraria in Italia. Réalisations et perspectives. FAO, 1962

Districts de la RA	Nombre d'exploitations	SAU (ha)	
Delta du Po (1)	6417	38503	
Maremma (2)	19043	162243	
Fucino (3)	9146	13475	
Campanie (6)	3278	15020	
Pouille-Lucanie-Molise (4)	31107	172148	
Calabre (7)	18902	77373	
Sardaigne (5)	3414	56102	
Flumendosa (5)	152	1573	
Sicile (8)	16971	74256	
TOTAL	1083430	610693	

Malgré les problèmes (dimensions trop modestes des nouvelles exploitations agricoles) et les incomplétudes de ce projet politique, la réforme foncière italienne a permis de transformer les structures agraires en place dans les campagnes italiennes en déstructurant le « bloc agraire » et les systèmes productifs et sociaux axés sur le *latifundium*. Cette transformation a posé les bases du développement agricole moderne, en rapprochant les structures agraires italiennes de celles des autres pays européens.

La réforme agraire représente une intervention principalement politique, conçue dans un objectif de pacification sociale et d'activation du consensus. La logique à la base du projet de réforme consiste à favoriser la petite propriété foncière individuelle et la création d'entreprises agricoles familiales. C'est un choix politique déterminant dans l'évolution des structures agraires italiennes au cours des décennies suivantes.

Graphique 4. Exploitations en propriété en 1947 et en 1955, d'après G.Barbero, La réforme agraire en Italie. Réalisations et perspectives, FAO, 1962



La Caisse pour la Formation de la Petite propriété paysanne (1948)

La réforme agraire s'accompagne aussi de la mise en place d'un autre dispositif d'intervention important sur les structures agraires, qui reste encore en activité aujourd'hui, la Caisse pour la Formation de la Petite propriété paysanne, instituée par décret Législatif le 5 mars 1948.

La Caisse peut acheter, lotir et vendre des terres agricoles à de petits paysans ou à des coopératives. L'intervention est accompagnée:

- d'avantages fiscaux: réduction de l'impôt d'enregistrement (50% de la taxe d'enregistrement auprès de l'Agence des entrées), de l'impôt d'hypothèque et de la taxe cadastrale, en faveur des exploitants en faire valoir direct, des entrepreneurs agricoles professionnels et plus récemment des sociétés agricoles.
- d'avantages de crédit (basés sur l'activité de la Caisse et sur des dispositions législatives régionales): concession de prêts sur 30 ans pour l'achat de terres, dans la limite de 2/3 de leur valeur, avec contribution de l'État dans le paiement des intérêts à hauteur a limite de 3%.

Les avantages sont soumis au non abandon des terres et à la mise en valeur directe de l'exploitation pour une durée de dix ans.

L'activité de la Caisse était limitée initialement à un nombre restreint de régions (régions du sud), mais par la suite elle fut étendue à tout le territoire national. Au départ utilisée comme un outil de complément à la politique de réforme foncière et aux autres politiques de consolidation de la petite propriété paysanne, les

missions de la Caisse évoluent par la suite vers l'appui à la constitution d'exploitations agricoles sur la base de critères d'efficience.

Les actions menées par la Caisse sont significatives: de 1948 à la fin des années 90 elle a permis la constitution d'environ 20 000 exploitations agricoles, à travers l'achat et l'assignation de plus de 310 000 ha (2,4% de la SAU actuelle). La durabilité de cette activité a été garantie par un fond rotatif du capital, financé par les paiements échelonnés des exploitants agricoles. La superficie moyenne des interventions a augmenté au cours des trois premières décennies.

Tableau 3. Activité de la Caisse pour la formation de la propriété agricole (1948-1996) d'après: D.Berlolo, L'azione della Cassa per la formazione della proprietà contadina

	1948-1960	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-1996	1948-1996
Nombre d'interventions	9963	2346	1802	3423	1889	19423
Surface totale (ha)	52277	51613	65636	97884	44315	311725
Nombre de bénéficiaires	32878	7742	5847	11269	6021	63884
Surface moyenne des interventions (ha)	5,2	22	36,4	28,6	23,5	16

L'intervention de la Caisse a été renouvelée d'année en année depuis 1948 par des décrets législatifs.

En 1999 l'activité de la Caisse a été fusionnée à celle de l'Institut de Services pour le Marché Agricole Alimentaire (ISMEA), qui constitue l'Organisme Foncier National. L'ISMEA aide les régions italiennes dans la gestion et l'aménagement du foncier agricole et offre des financements et des prêts à taux préférentiels pour favoriser l'acquisition, l'assignation et la vente des terrains agricoles.

L'ISMEA est responsable également des mesures européennes pour l'installation des jeunes agriculteurs.

C. Les évolutions de l'agriculture italienne dans la deuxième moitié du XX siècle

Les structures agricoles italiennes connaissent des changements importants dans la deuxième moitié du XXe siècle. Aux changements économiques et sociaux qui ont lieu au cours des décennies 1960 et 1970, s'ajoutent des changements profonds sur le plan institutionnel. En 1957, l'Italie adhère à la Communauté Européenne et commence, en 1971, à opérer un transfert de compétences aux régions, avec la Loi des Régions ordinaires.

L'essor des activités industrielles et de la production nationale en général modifie le marché du travail. L'offre d'emploi croissante dans les secteurs tertiaires et industriels accroît l'exode rural. Les répercussions du développement de ces pans de l'économie italienne sur l'agriculture sont certainement bien plus importantes que celles des politiques de structures adoptées au même moment.

Au cours de cette période, les investissements agricoles se concentrent alors sur les meilleures terres de plaine, de colline et de basse montagne, où l'agriculture intensive offre les meilleurs rendements. Les terres marginales sont progressivement abandonnées.

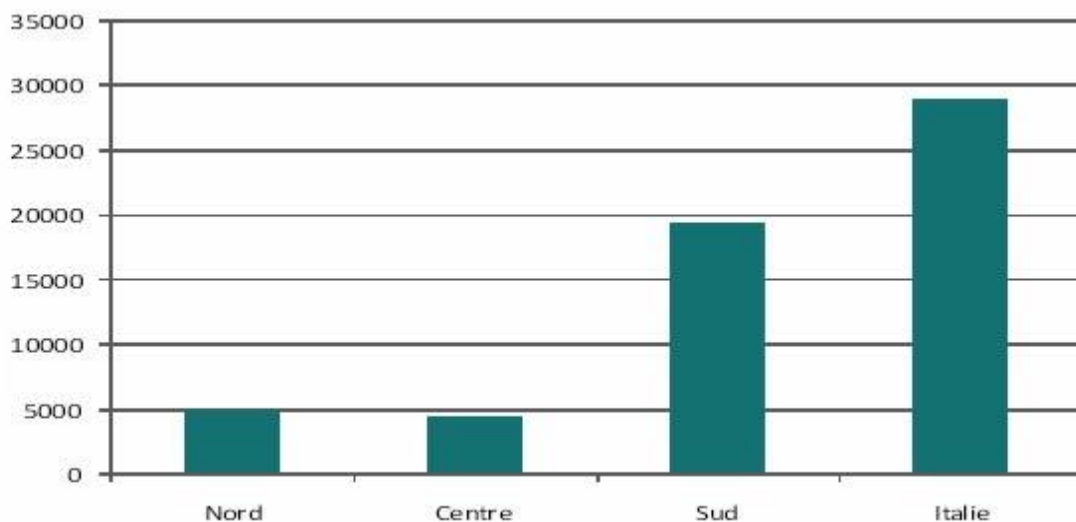
La surface agricole utile (SAU) diminue sur l'ensemble du territoire national (dans une moindre mesure dans certaines zones de l'Italie du nord seulement). La SAU et le nombre d'exploitations régressent d'environ 9%

entre 1970 et 198230. Au cours de cette période, la part des plus petites exploitations augmente : la proportion des fermes de moins d'un hectare passe de 38,7% à 40%. Cette tendance s'explique par le double phénomène de parcellisation (*parcellizzazione*) et désagrégation (*polverizzazione*) des structures agraires qui aboutit à la disparition de nombreuses exploitations et à la diminution de la surface de certaines autres au profit de l'agrandissement d'autres structures.

La pérennité des petites exploitations est dès lors clairement déterminée par la possibilité d'accéder à de meilleures technologies de production, à des marchés et par une intensification du travail / augmentation de la valeur ajoutée par hectare. Ainsi une nouvelle vision du rapport capital/force de travail émerge de manière autonome au sein du secteur agricole en réponse aux contraintes de structure.

A la même époque, le recours à des sociétés de services pour la réalisation de certains travaux agricoles³¹ (*contoterzismo*) connaît en Italie un grand développement. Dans les années 1990, le phénomène concerne 55% des exploitations. Il permet aux petites et moyennes entreprises d'accéder à des technologies plus performantes et leur offre une gestion plus flexible. Les inégalités entre les structures sont en partie réduites dans certaines zones agricoles. Les exploitations qui ont recours à l'achat de services agricoles externes ont en majorité des dimensions relativement petites (moins de 10ha). Dans certains cas, la mise en place par plusieurs structures d'une gestion commune des achats de services peut s'apparenter à la constitution de formes d'exploitation sociétaires.

Graphique 5. Nombre d'exploitations ayant recours à l'achat de services externes (contoterzismo) en Italie en 2000 , (d'après données ISTAT)



L'histoire récente de l'agriculture italienne se caractérise par une autre évolution importante. Au cours de la deuxième moitié du XX siècle, de nombreux exploitants diversifient leurs activités professionnelles. La pluri-activité consiste pour nombre d'entre eux à consacrer une part majoritaire de leur temps à des activités non agricoles, essentiellement dans le secteur tertiaire, et l'administration publique (sauf en Sicile et dans les Pouilles) ou bien dans l'industrie (sauf en Lombardie et Vénétie). En 1982 le phénomène touche un tiers des exploitations agricoles.

³⁰ Données tirés de Fanfani R., *Le aziende agrarie negli ultimi cinquanta anni*, Rivista di Economia Agraria, n°2, 1986

³¹ Travaux nécessitant un matériel moto-mécanisé

La pluriactivité présente des caractéristiques différentes selon les contextes économiques dans lesquelles elle se développe. :

- Dans les régions où le phénomène coïncide avec un développement économique important et généralisé sur le territoire, elle représente un nouveau mode d'organisation de l'activité productive agricole permettant la survie de structures de dimensions réduites. Toutefois, l'activité agricole devient dans ce cas dépendante des activités non agricoles des exploitants. Cette situation est rencontrée dans les zones les plus riches du pays, surtout dans le Centre-nord. Elle y est liée au développement de nombreuses activités économiques nouvelles (*sviluppo economico diffuso*).

Un autre type de pluriactivité découle du sous-emploi de la main d'œuvre agricole dans les exploitations de dimensions réduites et du vieillissement des actifs agricoles dans certaines autres. Il caractérise surtout les régions du Sud et les zones périphériques où le développement du tissu industriel et tertiaire a été plus tardif. Dans ces contextes, l'agriculture n'est pas articulée au marché, ou seulement marginalement, et la pluriactivité correspond à une modalité d'adaptation assez précaire qui précède souvent l'abandon définitif de l'activité agricole.

Les années '60: le début de la programmation en agriculture

En 1965, la loi n°590 impose des conditions plus contraignantes aux interventions de la *Cassa per la formazione della piccola proprietà paysanne* (*Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina*), fondées sur des critères d'efficacité économique. Cette politique, dite de « double voie » (*doppio binario*), est accusée par certains d'approfondir l'écart entre les structures les plus compétitives économiquement et celles les plus désavantagées.

La loi 590 introduit également le droit de préemption en faveur des fermiers, des métayers et des *coloni* exerçant l'activité agricole depuis plus de quatre ans sur les terres mises en vente. Un tel droit sera étendu en 1971 aux exploitants en faire-valoir direct sur les terres avoisinantes mises en vente et aux coopératives agricoles, pour favoriser le remembrement des propriétés agricoles.

En 1961 et 1966, les Plans Verts, deux plans de programmation de cinq ans, sont successivement lancés. Une partie importante des dépenses programmées est destinée aux traitements des problèmes des régions du sud de l'Italie (42% des ressources pour le premier plan et 38% pour le second³²). Les mesures portent sur l'aménagement du territoire (opérations d'assainissement intégral des zones marécageuses, interventions dans les zones de montagne) et l'affectation de financements pour l'amélioration du capital foncier. Cette dernière mesure fut très critiquée pour l'importance des moyens financiers attribués sans une véritable programmation en cohérence avec des objectifs préétablis.

Au cours de cette période, la politique des structures adoptée est uniformisée à l'échelle nationale, sans prendre en compte les différences régionales existantes.

Les années 60 sont également un moment important d'organisation des exploitants agricoles. Les organisations syndicales naissantes luttent pour l'élimination des conditions imposées par la politique agricole et pour l'amélioration des conditions de vie des paysans. Les coopératives se développent, parfois appuyées par l'État.

En 1965, le métayage est aboli en Italie, mais il continue d'exister à travers des contrats informels. Il persiste en Sicile une forme de contrat privé à l'amiable, renouvelé chaque année, appelé *piccola colonia*.

³² VIERI S., *Politica agraria: comunitaria, nazionale e regionale*, INEA, 2001

Des innovations institutionnelles importantes dans les années 1970

La politique agricole italienne des années '70 est marquée par le transfert des fonctions étatiques vers les Régions. Le transfert de compétences est difficile et reste longtemps irrésolu, la délimitation des limites des compétences respectives posant problème.

En 1971 d'importantes dispositions sont prises en faveur des zones de montagne, avec la création des *Comunità montane* (communautés de montagne), des institutions locales sous la compétence des Régions. Au même moment, des mesures visent la régulation de la situation contractuelle dans l'agriculture, avec une nouvelle loi sur le statut du fermage.

Au début des années 70, la mise en place des mesures de la PAC occupe une place importante. Cependant l'application de ces mesures, principalement orientées vers l'intervention sur les marchés, canalise les aides en faveur des grandes exploitations, en négligeant la valorisation des zones agricoles plus marginales. Les investissements sont concentrés sur les meilleures terres et les exploitations les moins productives sont abandonnées. En conséquence, la SAU diminue de manière importante, avec une intensité variable suivant les régions. La réduction du nombre d'exploitations concerne surtout celles avec une taille comprise entre 2 et 20 ha. Les exploitations d'une taille inférieure à 1 ha ou comprise entre 20 et 100 ha augmentent.

C'est seulement à la fin de la décennie qu'une nouvelle politique nationale de programmation agricole est mise en place, avec la Loi du Trèfle à quatre feuilles (Loi *Quadrifoglio*). Suite aux résultats négatifs des plans de programmation économique des années '60, la politique agraire de la décennie suivante s'oriente en faveur d'une programmation sectorielle avec des financements accordés par secteur et de manière contrôlée.

L'application des Directives communautaires et le dernier effort de planification du secteur agricole lors des années 1980

Dans les années 1980, la SAU continue de diminuer, mais à un rythme inférieur à celui des années 1970. L'intérêt du législateur pour les questions de structures diminue nettement au cours de cette décennie.

La politique des structures agricoles est principalement orientée par les Règlements communautaires (dont les délais pour l'application par les États sont plus courts que ne l'étaient ceux des précédentes Directives) qui visent l'efficacité des structures agricoles.

Trois mesures touchent à l'évolution des structures: le règlement 797/85 pour l'amélioration des structures, le règlement 2052/88 relatif à la réforme des fonds structurels et le règlement 2088/85 sur les Plans Intégrés Méditerranées (PIM).

Le premier propose une série d'aides orientées vers l'agriculture de montagne et de zones défavorisées et la promotion des activités productives respectueuses de l'environnement. Le dernier prévoit des mesures de protection pour réduire la concurrence des productions agricoles des pays nouveaux entrants dans l'Union européenne - l'Espagne et le Portugal vis-à-vis des pays spécialisés dans les mêmes productions, comme l'Italie.

Un dernier cycle de programmation est élaboré pour le secteur agricole. Ses mesures sont plus souples que celles des programmes précédents. Le Plan Pandolfi (du nom du ministre de l'agriculture) est organisé autour d'un programme cadre révisé annuellement et de plans plus spécifiques pour les différents secteurs.

2.4.4 Les années '90, l'attribution des compétences aux Régions

Les années 1990 sont caractérisées par un nouveau conflit de compétences entre État et Régions. Suite à un référendum proposé en 1993, les compétences respectives des différents échelons administratifs sont redéfinies et un « Comité permanent des politiques agro-alimentaires et des forêts » (composé par les présidents des Régions et des Provinces autonomes) est institué au sein du Ministère des ressources agricoles,

alimentaires et des forêts (MiRAAF), afin de garantir la participation régionale à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques agricoles nationale et communautaire. Toutefois, face au prolongement des conflits d'attribution au cours de la décennie, une nouvelle réforme est approuvée en 1997, qui réduit les compétences du Ministère à des fonctions de coordination et d'interlocuteur auprès des instances internationales.

La planification agricole des années 2000

Au cours de la période 2000-2007, suite à la création du nouveau fond européen FEADER, l'Italie met en place un Plan stratégique national qui se traduit par 21 Plans de Développement Rural (PDR) pour les Régions et 2 pour les Départements Autonomes. Rédigés dans le cadre européen des Agenda 21, les PDR constituent désormais les principaux instruments de la politique des structures italienne. Le premier des trois axes d'intervention des PDR est dédié à des mesures de soutien aux investissements et à l'installation de jeunes agriculteurs.

D. Les structures d'exploitation face à la Politique Agricole Commune (PAC)

Les directives socio-structurelles de 1972 et 1975

Les directives de 1971 et 1972, premiers instruments d'interventions de la PAC sur les structures agricoles ont été transposées tardivement dans la législation italienne. Dès leur adoption, des aides financières sont affectées sur la base de « plans de développement » présentés par les exploitations agricoles. La directive 160 de 1972 influe sur l'évolution des structures en incitant au départ en préretraite les agriculteurs qui acceptent de laisser leurs terres à de jeunes exploitants, dans le cadre de remaniements structurels. L'objectif principal de cette directive en Italie est de reconvertir les exploitations en métayage. Pour obtenir les financements, les terres devaient être reprises, en propriété ou en location avec un contrat de fermage de 18 ans pour constituer des unités de production plus grandes.

La mise en œuvre des quotas laitiers

En 1984, en application du régime des quotas laitiers, l'AIA, l'Association Italienne des Éleveurs réalise l'évaluation des bases historiques de production des producteurs italiens. Malgré un système de contrôle efficace, l'AIA ne parvient pas à estimer correctement la production laitière nationale et le quota attribué par la suite, en fonction de l'estimation de l'AIA (10.530.060 tonnes depuis 2008), ne couvre pas la demande nationale mais seulement 68 % des besoins en lait du pays³³. Au cours des vingt années d'application du régime des quotas laitiers, l'Italie dépasse constamment son quota national d'environ 6%, et accumule un prélèvement supplémentaire de plus de 2 milliards d'euros. Il est important de noter qu'en Italie, environ 40% du lait produit est destiné à des produits AOP (33% pour les fromages *Grana Padano* e *Parmigiano Reggiano*)³⁴.

Le choix, laissé aux Etat membres, des modalités de transfert des quotas donne lieu à un vif débat en Italie. Il oppose les tenants du rattachement des droits à produire au foncier à ceux qui défendent leur rattachement à l'exploitant agricole afin que celui-ci puisse les vendre à d'autres exploitants par le biais d'un marché. Le règlement européen propose qu'en cas de cession de l'exploitation, le maintien du quota de l'exploitation soit

³³ H. Essadkaoui, M. Trombetta, M. Pasquini, *Analisi della struttura, dinamica ed attività agrozootechniche delle filiere latte in Italia e in Tunisia*, CIHEAM Analytical Notes, 2008

³⁴ P. Sckokai, *La rimozione delle quote e il futuro della produzione di latte in Italia*, *Agriregionieuropa* n.13, 2008

automatique dès lors que le repreneur décide de perpétuer la production laitière. L'Italie a cependant adopté la possibilité laissée aux Etats membres d'autoriser le transfert permanent (vente) ou temporaire (location) des quotas au libre choix de leurs titulaires³⁵. Le quota devient ainsi un bien qui est échangé sur un marché soumis néanmoins à des limites temporelles et spatiales (zones géographiques de production).

Le droit italien institue la propriété individuelle des quotas au lieu de poser son rattachement au foncier. Cependant, cette option ne donne pas lieu en toutes circonstances à la mobilité des droits qu'elle est censée permettre. Le statut légal des quotas laitiers est tel que, dans le cadre d'une exploitation laitière en fermage, le bail ayant dans ce cas pour objet l'«exploitation-bien» (*azienda*³⁶) et non seulement le fonds de terre, le quota reste lié au sol. Il n'est alors restitué qu'au terme du bail.

La réforme de 1992

Les débats relatifs à la réforme de la PAC de 1992 sont centrés en Italie sur le constat de l'inefficacité des mesures précédentes à corriger les déséquilibres structurels de l'agriculture italienne entre les petites et les grandes exploitations, entre le Nord et le Sud du pays, entre les zones de plaine et les zones de montagne.

L'Italie a utilisé le nouveau dispositif de conditionnement des aides au «gel» de la production sur une partie des terres des exploitations. Plus de 600.000 hectares sont mis en jachère³⁷. La réduction des surfaces cultivées est ainsi préférée à la réorientation des choix de production et du développement rural. Ce dispositif est surtout appliqué dans les régions défavorisées de collines et de montagne. Deux tiers des terrains «gelés» sont situés dans les régions du sud. Mais ses répercussions sur les structures sont plus vastes à travers une moindre mobilité des terres gelées via les marchés de titres fonciers de propriété ou de location.

La mise en œuvre de la réforme de la PAC de 2003

La réforme de la PAC de 2003 est accueillie en Italie dans un contexte politique et socioprofessionnel favorable. Le syndicat majoritaire, la *Coldiretti*, joue un rôle déterminant dans l'acceptation et le soutien de la réforme. Le ministre de l'agriculture, M. Alemanno (gouvernement Berlusconi) appuie la position de la *Coldiretti* et se déclare favorable à la réforme et au renouvellement de la politique agricole en faveur des productions de qualité³⁸.

Le soutien à la réforme trouve son explication dans les caractéristiques des structures italiennes. Le gouvernement italien est favorable au rééquilibrage de la PAC en faveur du deuxième pilier, qui porte sur le développement agricole des régions défavorisées³⁹.

³⁵ A. Germano, E. Rook-Basile, *Les quotas laitiers, un bien appartenant à l'exploitation agricole italienne*, dans «La nature juridique des droits à produire»

³⁶ L'*azienda* comprends la totalité des biens organisés par l'exploitant pour l'exercice de l'activité agricole (Art.2555 du Code Civil)

³⁷ P. Bertolini, *La réforme de la PAC en Italie: premiers résultats et perspectives*, CIHEAM Options Méditerranéennes Sér. B / n°8, 1994

³⁸ AA.VV., *La mise en œuvre de la réforme de la PAC de juin 2003 en Italie : Motifs, modalités, effets et perspectives*, dans « La mise en œuvre des DPU et de l'article 69 dans les Etats Membres de l'UE : Rapport par pays », 2006

³⁹ Ibidem

Concernant l'application de la réforme, l'Italie opte pour un « découplage »⁴⁰ des aides proche du maximum permis par le règlement (sauf pour les semences), avec un calcul des droits à paiement unique (DPU) effectué sur la base de références historiques individuelles. Bien que la *Coldiretti* avait exprimé sa préférence pour un calcul régionalisé des nouveaux droits à prime, c'est l'option souhaitée par la *Confagricoltura*, syndicat minoritaire mais représentatif d'intérêts économiques puissants, qui est ici choisie. Cette option permet d'éviter les effets de redistribution au niveau de chaque région qui pénaliseraient les systèmes les plus intensifs.

La mise en œuvre des DPU est de la responsabilité de l'AGEA, agence indépendante, qui a la fonction d'organisme payeur et de coordination des dispositifs de mise en œuvre de la réforme⁴¹.

L'introduction des mesures de conditionnalité représente un acquis important pour les organisations professionnelles agricoles italiennes désireuses d'imposer des mesures réglementaires qui permettent de préserver la qualité des productions agricoles italiennes.

Parmi les premiers effets de la réforme, on peut citer la réduction drastique de la production de blé dur et le développement d'autres productions céréalières ou protéagineuses, conséquences de l'homogénéisation des aides pour les espèces cultivées. La réforme de la PAC se traduit aussi par des effets sur l'évolution des structures foncières. Le « découplage » des aides de l'acte de production et leur lien au foncier engendre une forte hausse du prix de la terre et une nette différenciation des valeurs foncières des terrains qui sont le support de droits par rapport aux terres non liées à des DPU. Les conséquences sont importantes pour les exploitations en faire-valoir indirect. Les fermiers qui ont des droits sont désormais en mesure, en cas de départ d'une exploitation, de les conserver et de les activer sur d'autres terres ou de les céder. Les exploitations laissées sans droits doivent alors trouver des preneurs déjà en possession de droits ou en mesure d'en acheter.

La réforme de 2003 a engendré des modifications dans les relations entre les propriétaires et les exploitants. Les changements principaux affectent les parties concernées par les contrats de fermage. Leur comportement est désormais fortement conditionné par l'accessibilité des droits à paiement unique. Les conséquences du système de paiement découplé à l'hectare sur le marché foncier sont considérables. Dès lors que peuvent s'échanger des terres associées à des DPU, la demande et l'offre des terres agricoles ainsi que leur valeur s'en trouvent modifiées⁴².

Les mesures d'aide à l'installation, le règlement 950 de 1997 et 1698 de 2005

Les soutiens affectés dans le cadre de la politique d'aide à l'installation des jeunes se sont révélés insuffisants à couvrir les dépenses nécessaires, notamment l'investissement initial dans le foncier. En effet les instituts de crédit sont souvent réticents à financer les agriculteurs sur la base des projets productifs plutôt que sur des garanties patrimoniales. Les soutiens ont servi comme complément dans des situations déjà favorables à l'installation, dans le cadre de reprise de l'activité agricole familiale.

Dans la première phase de programmation, 1994-1999, les mesures de soutien communautaires ont permis la formation de 35.000 nouvelles unités agricoles. Cependant ces mesures n'ont contribué que marginalement à

⁴⁰ La réforme de 2003 introduit une modalité d'attribution des aides publiques aux exploitations qui scindent partiellement le droit à prime de l'activité productive. Il n'est désormais plus indispensable de produire, à compter d'une date donnée, pour accéder à une partie des aides de la PAC.

⁴¹ Ibidem

⁴² A. Povellato, B.E. Velazquez, *La riforma Fischler e l'agricoltura italiana*, INEA, 2005

inverser la tendance au vieillissement de la population agricole, à cause de facteurs structurels importants (rigidité du marché foncier et du fermage, difficultés d'accès au crédit), qui demandent une politique plus incisive pour le renouvellement des structures⁴³.

En 2005 le Règlement communautaire 1698 met en place des mesures de préretraite et d'aide à l'installation pour les jeunes agriculteurs, ainsi que des programmes de formation et d'assistance aux agriculteurs. Les primes mises à disposition pour l'installation des jeunes agriculteurs (mesure 112) ont été très employées en Italie. Cependant l'instrument a été utilisé dans de nombreux cas seulement pour apporter des ressources à la gestion d'entreprises en difficultés économiques : l'installation du jeune agriculteur a représenté un simple passage formel et la gestion effective des activités est restée dans les mains de l'ancien exploitant. Quand les primes ont permis l'installation des jeunes agriculteurs, le financement s'est souvent révélé insuffisant pour couvrir les dépenses de démarrage et d'investissement de l'exploitation.

Les mesures de préretraite (mesures 113) qui auraient pu être un instrument complémentaire à la modernisation des structures agricoles, ont remporté en Italie un succès limité, notamment à cause des obligations trop restrictives imposées par le règlement.

Le règlement 1698 prévoyait des mesures visant à promouvoir la compétitivité économique des entreprises agricoles. Des soutiens ont été mis à disposition des agriculteurs pour des investissements d'amélioration des structures: Dans les zones de montagne ou défavorisées et les zones Natura 2000, ces aides sont plus importantes. Les jeunes agriculteurs bénéficient également d'un meilleur soutien.

E. L'évolution récente des structures agricoles

En Italie, comme dans le reste de l'Europe, le nombre d'exploitations s'est réduit considérablement au cours des deux dernières décennies. Cette évolution, de -14% entre 1990 et 2000 et de -22% entre 2000 et 2007⁴⁴, s'est révélée plus importante que les diminutions du nombre d'exploitations engendrées par l'exode rural des décennies précédentes et la suppression des contrats agricoles ancestraux comme le statut de métayer.

La réduction du nombre d'exploitations, très inégale dans les différentes régions, est allée de pair avec une diminution considérable de la SAU: entre 1982 et 2007 l'Italie a perdu autour de 20% des terres agricoles⁴⁵. Cela s'est accompagné d'une concentration importante de la propriété foncière, dessinant actuellement une situation contrastée dans laquelle quelques grandes entreprises agricoles (2,39% des exploitations >50 ha) cultivent 50% de la SAU, et un très grand nombre de petites exploitations (73,4% des exploitations <5ha) occupent seulement 15,8% de la SAU⁴⁶. La concentration a été cependant plus importante dans les régions du nord, où se trouvent les entreprises les plus intensives, avec un capital important et très rentables économiquement. Dans les régions du sud l'agriculture remplit encore un rôle social important en créant un plus grand nombre d'emplois au sein de petites exploitations.

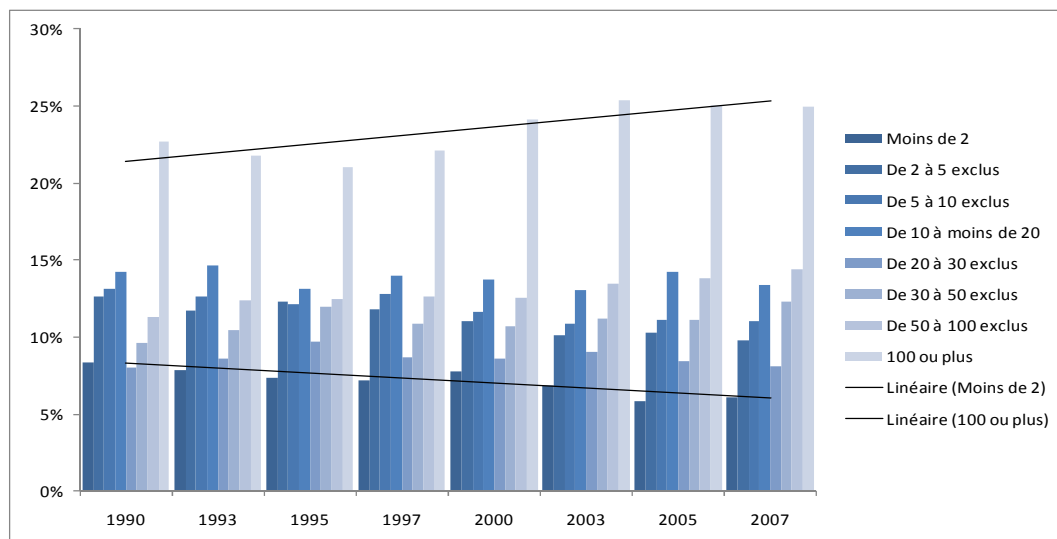
⁴³ L. Gallico, *L'accesso alla terra in Italia: la necessità di avviare nuove forme di gestione sel fondario*, 2006

⁴⁴ D'après données ISTAT, 2007 et 2000

⁴⁵ Données tirés de Fanfani R., *Le aziende agrarie negli ultimi cinquanta anni*, Rivista di Economia Agraria, n°2, 1986

⁴⁶ A.Onorati, Nessuno vende la terra su cui cammina il suo popolo. A parte gli stolti, BioAgricoltura, mars/avril 2011

Graphique 6. Évolution de la SAU par classes d'exploitations dans les deux dernières décennies, d'après données EUROSTAT



Les causes d'une réduction si importante de la SAU sont attribuables à l'urbanisation et à l'édification des surfaces agricoles. De plus, il a été mis en évidence l'existence d'une surface assez considérable, 500.000 ha, de terres agricoles qui restent inutilisées et bloquées du fait des droits de propriété pré-existants⁴⁷. L'urbanisation des terres agricoles est d'abord due à la construction de résidences, mais aussi d'installations industrielles, commerciales et d'infrastructures. L'autre facteur pouvant expliquer l'abandon de terres agricoles est la faible rentabilité économique des exploitations.

Le marché des terres doit être fortement influencé par la pression foncière urbaine et par la demande d'espace résidentiel. Les perspectives de changement d'usage influencent à la hausse le prix des terres agricoles.

Le prix de la terre de 17.000 euros par hectare est aussi influencé par le niveau de la valeur ajoutée à l'hectare des cultures. Comme dans tout marché foncier non régulé, bien qu'il soit important, l'agrandissement des exploitations est favorisé.

L'agrandissement des exploitations existantes de même que l'installation des jeunes agriculteurs rencontrent la contrainte majeure d'un marché foncier inaccessible, où seulement le 2% de la SAU est concerné chaque année⁴⁸, avec un prix de la terre qui se maintient extrêmement élevé (≈17.500 €/ha en 2008).

La réduction du nombre d'exploitations a été impressionnante entre 2000 et 2010 (-37%)⁴⁹, et avec une réduction de la SAU nettement moins conséquente (-1,17%). Cependant la réduction de la SAU, qui a été plus forte dans les régions du nord (-4,2%) par rapport à celles du sud (-0,1%)⁵⁰, a impacté d'abord les micro-entreprises avec moins d'un hectare (-35%) et dans une moindre mesure celles entre 1 et 5 ha (-21%) et 5 et 10 ha (-10%)⁵¹. Cela a produit une accentuation encore plus forte du processus de concentration des

⁴⁷ L.Gallico, Promuovere il diritto d'uso rispetto al diritto di proprietà, BioAgricoltura, mars/avril 2011

⁴⁸ 2 % de la SAU est un taux plus élevé qu'en France, et beaucoup plus qu'en Allemagne de l'ouest (0,4 %). A. Povellato, *Crescita dell'impresa, mobilità fondiaria e prezzo della terra*, dans *Agriregioneuropa* n°18, 2009

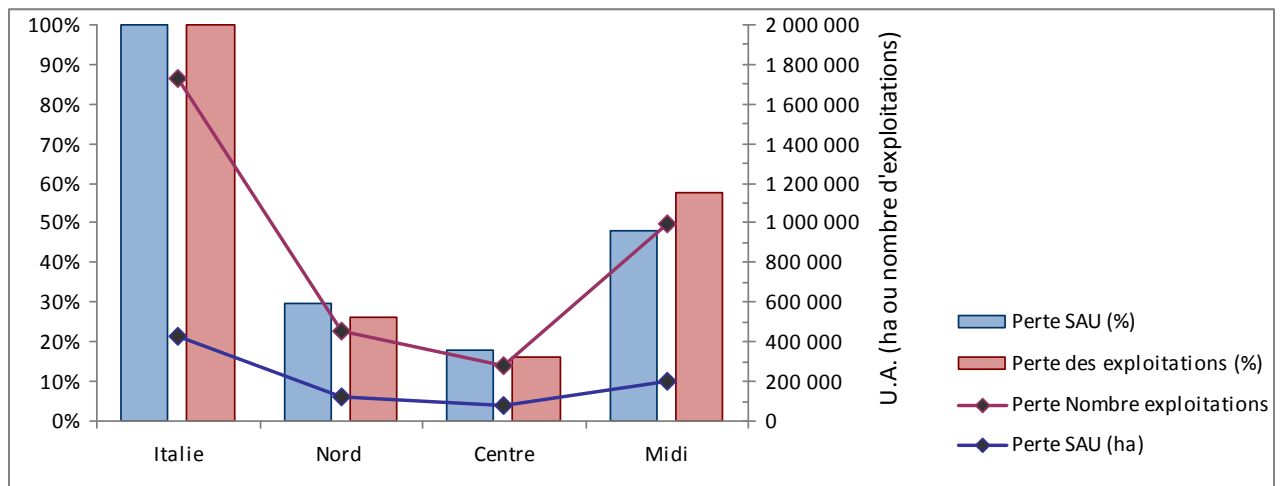
⁴⁹ Élaboration personnelle à partir de données ISTAT

⁵⁰ ISTAT, *Struttura e produzioni delle aziende agricole. Anno 2007*

entreprises agricoles. La diminution du nombre d'entreprises et de la SAU a été beaucoup plus conséquente dans les zones de montagne que dans les zones de plaine.

L'adéquation structurelle de l'agriculture italienne se joue sur l'intensification, permise notamment par la spécialisation en cultures intensives comme la production de fruits et légumes, plantes ornementales et arbres ou l'élevage hors sol. Cette intensification se réalise souvent avec un fort impact environnemental.

Graphique 7. Réduction du nombre d'entreprises agricoles et SAU par zones géographiques entre 2000 et 2005, d'après R.Fanfani, Il processo di ammodernamento delle aziende agricole italiane (1990-2005), Agriregionieuropa, 2008



⁵¹ Données ISTAT, 2007

III. LES POLITIQUES FONCIERES AGRICOLES DEPUIS 1950 : ANALYSE DES CADRES D'ACCES AU FONCIER ET DES GARANTIES OFFERTES POUR SECURISER DANS LE TEMPS L'EXPLOITATION AGRICOLE

A. Le statut du fermage

Une diffusion moins importante que dans les autres pays européens, des raisons historiques

Le fermage est moins présent en Italie que dans les autres pays européens étudiés, notamment la France. En 2007 le pourcentage de SAU en fermage s'élevait à 28%, face à une moyenne européenne (UE à 15) de 44%⁵². Cependant on observe une augmentation du fermage sur les dernières années. Au cours des années 90, les difficultés de consolidation des normes des pactes en dérogation (*patti in deroga*)⁵³ freinent la diffusion du fermage et son augmentation reste encore contenue (+11%). À partir des années 2000, le fermage renforce son poids par rapport au faire valoir direct. Ce sont surtout les grandes exploitations qui recourent au fermage pour l'agrandissement (SAU moyenne de 20 ha pour les exploitations en forme mixte fermage-propriété). Le pourcentage de SAU en fermage passe de 18% en 1990 à 28% en 2007⁵⁴.

La diffusion du fermage n'est pas homogène à l'échelle du territoire national, l'expansion des surfaces agricoles en fermage est beaucoup plus forte dans les régions du Nord-Ouest (Val d'Aoste, Lombardie et Piémont) que dans celles du Sud. Dans les régions du centre le recours au fermage est limité en raison de la place importante du métayage. Un cas intéressant est celui du Trentin-Haut Adige où la diffusion du fermage reste très limitée (4% SAU en 1990) à cause de l'importance historique de la petite propriété agricole dans la région.

L'importante diffusion de formes de faire valoir indirect dans le passé, notamment le métayage dans les régions du centre a, selon certains auteurs, contrebalancé la diffusion du fermage. La transformation des formes traditionnelles de faire valoir indirect (*mezzadria, colonia parziaria, compartecipazione agraria non stagionale, soccida con conferimento di pascolo e soccida parziaria*) en contrats de fermage (loi n°203 de 1982) a été freinée par une législation sur le fermage par les propriétaires fonciers perçue comme trop contraignante.

Face à cette diffusion ralentie du statut du fermage, d'autres stratégies d'adaptation ont été mises en place par les agriculteurs italiens. Ils ont notamment eu recours à l'externalisation des services et des opérations agricoles (*contoterzismo*).

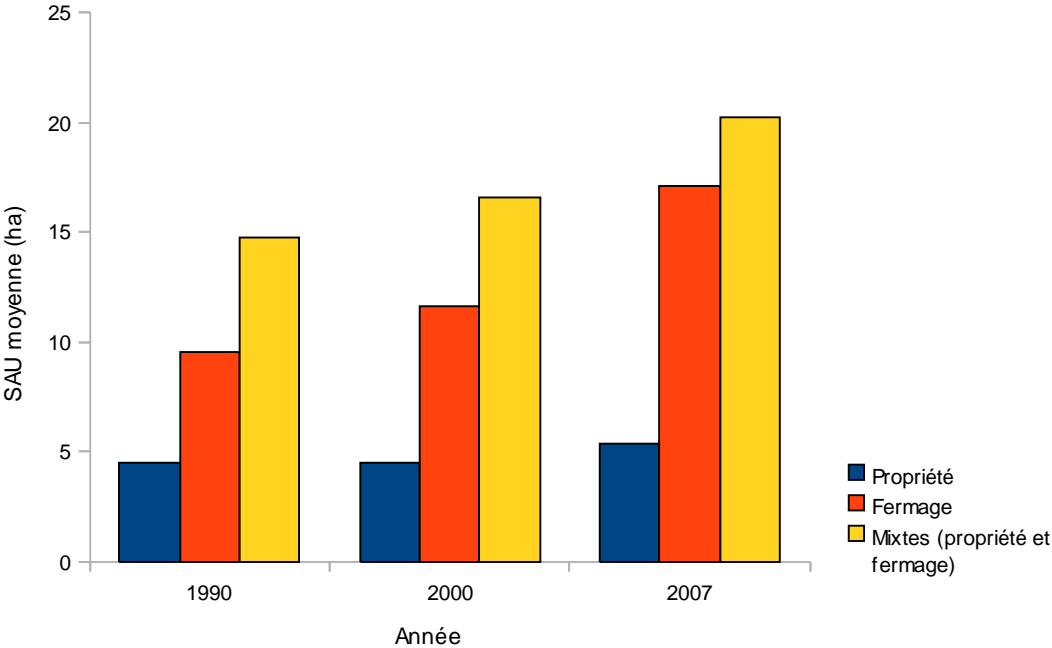
⁵² A. Povellato, *Crescita dell'impresa, mobilità fondiaria e prezzo della terra*, Agriregionieuropa n°18, 2009

⁵³ Voir pag. 32

⁵⁴ A. D., *Statistiche dell'agricoltura. Anno 2000*, ISTAT, 2005

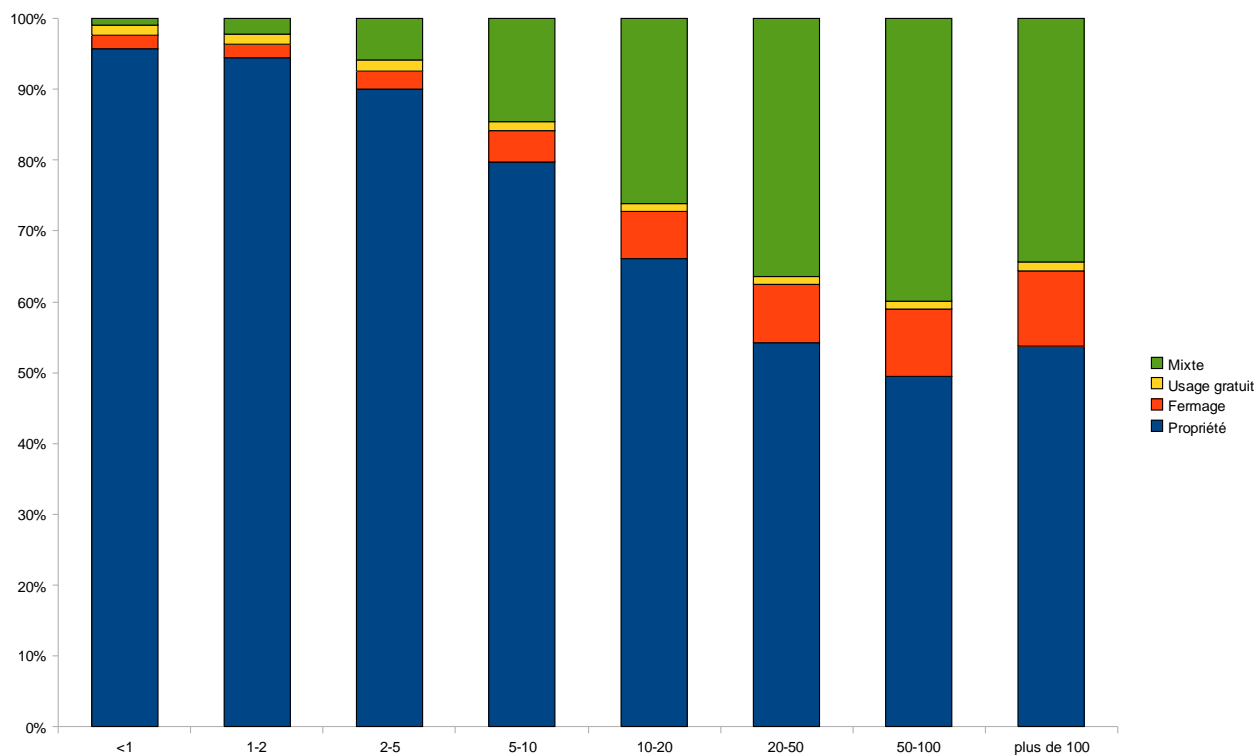
Cette réalité a fortement évolué et s'est complexifiée dans le temps. Aujourd'hui la figure du *contoterzista*, en plus de la réalisation des opérations de culture, recouvre des fonctions de gestion qui font que ce statut se rapproche de plus en plus de celui du fermier. Il s'agit de fonctions de gestion des exploitations agricoles qui ne sont pas liées à des contraintes à caractère foncier comme dans le cas du fermage. Ce phénomène est intéressant à prendre en considération, étant donnée sa diffusion importante sur le territoire italien, en particulier dans les régions du centre⁵⁵.

Graphique 8. SAU moyenne selon le mode de faire valoir, d'après A. Povellato, *Crescita dell'impresa, mobilità fondiaria e prezzo della terra*, Agriregionieuropa n°18, Sept. 2009.



⁵⁵ A. Povellato, 2009 *Crescita dell'impresa, mobilità fondiaria e prezzo della terra*, dans Agriregionieuropa n°18, Sept. 2009

Graphique 9. Proportion du nombre d'exploitations par classe de taille en fonction du mode de faire valoir, d'après Statistiche dell'agricoltura italiana. Anno 2000, ISTAT, 2005



Une législation de référence contraignante, mais un dispositif d'exception intéressant

La première période de diffusion du fermage, de l'unification du pays jusqu'à la seconde guerre mondiale est caractérisée par une conception libérale des contrats, qui favorise nettement les propriétaires fonciers. Les contrats sont de durée libre entre 1 et 30 ans et le propriétaire a le droit de ne pas accepter les améliorations réalisées par le fermier.

Par la suite s'affirment graduellement plusieurs droits en faveur des fermiers, avec l'autorisation d'effectuer des améliorations foncières, d'obtenir un dédommagement en contrepartie, et le début des débats autour des montants de loyers équitables.

Le contrat de location (Loi 203/1982) ⁵⁶

- Durée de 15 ans, renouvelable tacitement si pas de congé un an avant la fin du contrat;
- Limitation du loyer à un montant équitable (*equo canone*), calculé sur la base des tableaux de revenu dominical;
- Droit d'indemnisation en cas de rupture anticipée du contrat, si le propriétaire reprend lui-même l'exploitation;
- Droit de réintégration dans le bail si le propriétaire ne met pas en place le programme pour lequel il avait obtenu la restitution des terres;
- Droit du fermier à faire les améliorations qu'il estime nécessaires, pourvu qu'elles soient approuvées par le propriétaire et les organisations de l'administration régionale de l'agriculture;
- Droit au remboursement, à la fin du contrat, à hauteur de la différence entre le coût des améliorations et la valeur des biens;
- Les organisations professionnelles agricoles peuvent établir des accords collectifs en matière de contrats agraires (art.45).

En 1982, la réforme du statut du fermage introduit des changements significatifs, notamment avec la possibilité de stipuler des accords en dérogation, *patti in deroga* (art.45 Loi 203/1982). Il s'agit d'un mécanisme d'exception, qui permet d'établir des contrats de fermage en dérogation de presque toutes les dispositions prévues par la loi (notamment concernant la durée du bail et le montant du loyer), à condition que la négociation du contrat soit faite sous tutelle d'organismes tiers (*Commissioni provinciali*) qui se portent garants de l'accord.

Ces commissions prévoient la participation des organisations professionnelles. De cette manière le panorama des contrats de fermage est finalement assez diversifié, les loyers pouvant être très élevés dans les zones de plaine et baisser pour les zones défavorisées de montagne. Dans certains départements ont été stipulés des accords collectifs, dans le but de créer des orientations générales pour regrouper les contrats particuliers.

Le seul point sur lequel la liberté contractuelle n'est pas admise est le droit de préemption établi en faveur des exploitants voisins de l'exploitation en fermage à la fin du contrat.

Malgré l'existence d'un dispositif permettant la liberté contractuelle entre les parties, la diffusion du fermage est restée longtemps limitée. Les propriétaires fonciers se sont montrés réticents à mettre leurs terres en fermage.

⁵⁶ F. Cappa, Actes du colloque européen sur la gestion du foncier agricole, SNFM, SNPR, 2007

La réforme du statut du fermage de 1982 impose également la condition de la détermination d'un loyer équitable entre les parties contractuelles (*equo canone*), qui assure notamment la juste rémunération du travail du fermier (art.9)⁵⁷. Le loyer, qui peut être déterminé sur la base d'un paiement monétaire, en produits ou en pourcentage de la production brute vendable, est calculé sur la base des revenus dominicaux⁵⁸. Cependant un arrêt de la Cour Constitutionnelle de 2002 a déclaré illégitime le calcul utilisé pour la détermination des loyers selon le critère de l'*equo canone*, puisque cette évaluation reposait sur des données de 1939 et non actualisées.

La durée des contrats de fermage, établie par la loi à 15 ans, garantit une meilleure planification de l'activité agricole et des investissements productifs. Elle permet aussi l'adoption de pratiques culturales aptes à la conservation de la fertilité des sols. Cependant une durée si longue des contrats de fermage peut nuire à la diffusion de ce type de statut et peut entraîner la création d'un marché parallèle informel du fermage, caractérisé par des conditions contractuelles nettement plus défavorables pour les fermiers.

B. Les mesures fiscales agricoles

La taxe sur le foncier. L'imposition communale immobilière.

La taxe sur le foncier est une taxe annuelle prélevée par la commune, applicable sur toutes les propriétés situées dans la commune, terres agricoles et terrains à bâtir. Elle a été établie en 1992 et se base sur la valeur cadastrale de la propriété. Chaque commune détermine l'impôt, dans une fourchette comprise entre 4 et 7%.

L'impôt communal s'applique sur les terres qui ont été affectées à l'activité agricole, sur la base de l'article 2135 du Code Civil.

Pour les terres agricoles l'assiette de l'impôt est obtenue en appliquant au montant du revenu dit dominical, réévalué de 25%, un coefficient de 75 (Terre agricole avec un revenu dominical égal à 100: $100 * 125\% * 75 = 9.375$ euro).

Les terres agricoles situées dans des zones de montagnes et de collines déterminées par l'article 15 de la Loi 984/1977 sont exemptes de l'impôt communal sur la propriété.

Les bâtiments agricoles sont aussi exempts du paiement de l'impôt communal dans le cas de bâtiments d'habitation ou de constructions destinées à l'activité agricole (bâtiments pour l'accueil à la ferme, entrepôts et caves), ainsi que les bâtiments des coopératives et des *consortia* agraires.

Les impôts sur les mutations foncières

Les impôts existants en Italie sur l'achat d'une propriété foncière sont nombreux et sont parmi les plus élevés en Europe. Les impôts sur l'achat des terres agricoles comprennent une taxe d'enregistrement de la propriété, l'impôt hypothécaire sur les prêts et la taxe de cadastre.

⁵⁷ A. Macri, *Contratti agrari ed impresa in agricoltura: dinamiche e nuove opportunità. Un'analisi alla luce della teoria dei costi di transazione e dei diritti di proprietà*, Agriregionieuropa n°4, mars 2006

⁵⁸ Le revenu dominical est celui qui concerne la propriété des biens, du latin *dominus*, propriétaire.

Impôts sur l'achat de terres agricoles
Taxe d'enregistrement: 15% (8% si l'acheteur est un Entrepreneur Agricole, où en cas de formation de petite propriété paysanne)
Taxe hypothécaire 2%
Impôt de cadastre 1%

Des avantages fiscaux sont prévus dans des cas spécifiques:

	Impôt d'hypothèque	Impôt cadastral
Propriétés agricoles et de montagne	exemption	exemption
Jeunes agriculteurs ⁵⁹	exemption	exemption
Entreprise agricole ⁶⁰	168€	exemption
Parcelle agrégée (<i>compendio unico</i>) ⁶¹	exemption	exemption

C. Les modalités de règlement des successions

Du partage égalitaire à la désignation d'un héritier

Les modalités de succession italiennes se basent traditionnellement sur le principe du partage égalitaire de l'exploitation entre les cohéritiers. Chaque héritier possède le droit de demander à tout moment la partition de la propriété en héritage entre plusieurs frères et sœurs et le droit de prétendre à la partition physique de l'exploitation. L'introduction du principe de parité de droits entre les héritiers descend de la discipline introduite par la Révolution Française, qui a supprimé la précédente réglementation dite « des biens propres », et qui établissait la priorité au premier fils.

La subdivision de la propriété agricole entre les héritiers en parcelles de plus en plus petites explique en partie le phénomène de fragmentation du foncier agricole. Les exploitations agricoles ont de plus été subdivisées en plusieurs parcelles séparées et distantes, correspondantes aux différentes cultures. Ce phénomène est appelé « parcellisation ».

⁵⁹ Entrepreneurs agricoles à titre principal ou exploitant agricole en faire valoir directs de moins de quarante ans. Obligation à cultiver pour une période minimale de six ans (Loi441/1998).

⁶⁰ Pour des propriétés qui font partie du complexe productif, en faveur d'héritiers de deuxième et troisième degré (à l'exclusion d'épouse, oncle et nièce) qui aient moins de quarante ans.

⁶¹ Pour l'achat d'une propriété avec l'engagement à ne pas le fractionner et à le cultiver durant une période de dix ans.

Selon le régime traditionnellement existant, à la mort du propriétaire la terre est dans une situation de propriété indivise entre les différents héritiers. Un contrat de fermage de 15 ans se met automatiquement en place en faveur de l'héritier qui décide de reprendre l'activité agricole.

Face au problème de la fragmentation du foncier des mesures de correction des modalités de succession ont été introduites dans le temps.

La Loi 97 de 1994 a mis en place des dispositions spécifiques pour les terres de montagne. L'héritier qui reprend l'exploitation peut bénéficier d'un contrat de fermage, mais aussi acquérir les quotas des autres héritiers.

La nécessité de préserver des exploitations d'une taille minimale avait été déjà introduite par l'art 846 du Code Civil, qui interdisait le partage des exploitations au dessous d'une surface minimale, mais n'avait pas trouvé application dans la pratique.

Les modalités de succession ont été récemment modifiées en faveur d'une transmission sans division. La Loi 55 de 2006 introduit la possibilité d'établir un «pacte en famille», grâce auquel chaque agriculteur peut choisir librement son successeur, s'il y a plusieurs héritiers possibles. Des formes de compensation sont prévues pour les héritiers exclus du choix.

Cette loi intervient en modifiant l'article 458 du Code Civil, qui interdisait la stipulation d'accords pour disposer de sa propre succession (*patti successori*).

Avant cette loi, on trouvait déjà des pratiques familiales de transmission similaires. Le *maso* (l'habitation agricole typique des alpes du Sud-Tirol) *chiuso*, dans le département de Bolzano, au nord de l'Italie, ne pouvait pas être partagé entre les héritiers, mais assigné à un seul d'entre eux.

Les droits de successions

L'évolution en matière d'imposition sur les successions et les donations des propriétés foncières a été particulièrement compliquée au cours de la dernière décennie en Italie.

En janvier 2001 les impôts sur les successions et les dons de propriétés foncières sont supprimés, indépendamment de leur valeur de la propriété et du degré de parenté entre le propriétaire et l'héritier.

Préalablement l'impôt sur les successions s'appliquait exclusivement sur la partie de la valeur des quotas individuels supérieure à 180.760 euros. Les impôts de succession étaient calculés sur la base du tableau suivant:

Héritier	Taux
Époux et parent direct	4%
Autre parent jusqu'au quatrième degré (cousins et grands-oncles)	6%
Autre sujet	8%

Les droits de succession abolis en 2001 ont été réintroduits en 2006 par le décret loi 262. La franchise qui existait jusqu'à 2001 n'est plus reconnue.

Dans le cas de biens agricoles le montant des impôts peut être réduit de 40 % (maximum de 103 291, 38 €) si :

a) l'héritier est un des époux ou un parent direct, frère ou sœur du défunt,

- b) l'héritier est légataire ou exploitant agricole en faire valoir direct,
- c) le transfert se réalise dans le cadre d'une famille cultivatrice en faire valoir direct.

La Loi 441/1998 supprime les droits de succession en cas de reprise par des jeunes agriculteurs qui s'engagent à favoriser la continuité de l'entreprise agricole.

Depuis 2009 les bâtiments agricoles sont exemptés des impôts sur la succession et la donation, à condition que la classification rurale du bâtiment soit respectée.

D. Les politiques nationales de structure

La répartition des compétences entre les institutions responsables de la politique agricole en Italie

Les Régions

Depuis 1971 les Régions jouent un rôle important en matière de politique agricole. Elles sont responsables de la mise en œuvre et de la gestion de la politique agricole ; c'est à elles que revient entièrement l'initiative en matière de développement rural (2ème pilier PAC) à travers les Programmes de Développement Rural.

Les principales compétences en matière de politique de structure sont dans les secteurs :

- des améliorations foncières et de la modernisation des structures,
- de la coopération internationale, et
- de l'assistance technique et formation.

Tableau 4. Répartition des compétences entre l'État et les régions dans la politique de structure

Nationales (DPR 15/1/1972 n. 11 et DPR 24/7/1977 n. 616)	Régionales (DPR 15/1/1972 n. 11 et DPR 24/7/1977 n. 616)
Classification des territoires en secteurs de bonification intégrale et de montagne. Approbation des plans de bonification pour les zones de montagne et défavorisées. (ensuite transféré à la compétence régionale)	Toute intervention sur les structures agraires, aussi en exécution des directives et règlements communautaires. Affectation des financements. Améliorations foncières. Interventions pour le crédit agricole.
Approbation de la légitimation des droits d'usage civique (Loi 1766 de 1927)	Réalisation de toutes les fonctions administratives relatives aux droits d'usage civique (vérification des occupations et destination des terres)

Les établissements de développement agricole

Créés dans les années 60 comme instituts de l'État, ils font suite aux Instituts de la Réforme Agraire, dont la fonction s'était achevée. Ils ont été successivement régionalisés.

Les compétences des établissements de développement agricole touchent à l'assistance technique, économique et financière pour les exploitations agricoles, à la modernisation des structures foncières, à la

promotion et au développement des formes associatives, ainsi qu'à la réalisation des installations de commercialisation et de transformation des produits agricoles.

Les communautés de montagne

Les communautés de montagne ont été créées en 1971, pour réduire les déséquilibres socio-économiques existant entre les zones de montagne et les autres parties du territoire. Ce sont des établissements obligatoires dans les communes appartenant à des aires géographiques situées en territoire de montagne.

Ils assurent des fonctions de programmation économique et sociale et gèrent souvent une série de fonctions que les Régions leur ont déléguées en matière d'intervention publique dans le secteur agricole et forestier.

Les consortia

Il s'agit de regroupements, volontaires ou obligatoires, d'entreprises qui ont pour objectifs la coordination et la gestion commune d'activités spécifiques. Il existe différents types de *consortia*: de bonification, d'amélioration foncière, de gestion hydraulique et de bonification des zones de montagne ou des aires de pâturage.

Les *consortia* d'assainissement des zones marécageuses sont chargés des travaux de drainage. Ce sont des associations constituées parmi les propriétaires fonciers d'un même territoire, sous le contrôle de l'État qui reconnaît la personnalité juridique publique des *consortia*. Les *consortia* élaborent et d'exécutent des travaux publics qui portent sur plusieurs exploitations.

Les *consortia* d'amélioration foncière réalisent des travaux d'amélioration foncière à finalité privée, qui peuvent porter un intérêt collectif. Leur constitution est souvent obligatoire lorsqu'il est nécessaire de réaliser des travaux d'amélioration foncière qui intéressent plusieurs exploitations.

Des politiques de structures qui poursuivent le remembrement foncier

Le problème fondamental de l'agriculture italienne est l'extrême fragmentation des propriétés. Les structures d'exploitations sont extrêmement morcelées (surface moyenne de 6,2 ha). On trouve dans le même temps une très forte concentration de la propriété foncière dans les exploitations de plus grandes dimensions.

La loi n'exigeait pas que les exploitations soient formées par un corps unique et il n'existait pas de régime spécifique à la petite propriété paysanne qui garantissait l'intégrité de l'exploitation tout au long de la transmission du patrimoine aux héritiers. Par conséquent pour beaucoup d'exploitations il s'avère très difficile, à défaut d'intervention publique, d'effectuer des opérations portant spécifiquement sur les structures. Après la réforme agraire de 1950, l'Italie n'a jamais mis en œuvre, comme en France, une véritable politique volontariste de restructuration des exploitations agricoles⁶².

Le soutien public en faveur du remembrement foncier a constitué un fil conducteur dans la politique agraire italienne depuis la fin de la seconde guerre mondiale. L'agrandissement et la consolidation des propriétés agricoles ont été rendus possibles grâce à des mesures fiscales et des facilités de crédit, qui dans beaucoup de cas ont représenté une aide significative en considération du prix élevé de la terre en Italie⁶³.

⁶² La mise en œuvre de la réforme de la PAC de juin 2003 en Italie : Motifs, modalités, effets et perspectives, dans « La mise en œuvre des DPU et de l'article 69 dans les Etats Membres de l'UE : Rapport par pays »

⁶³ A. Povellato, *Non si arresta la fame di terra*, dans Terra e Vita n°8, 2010

Récemment des mesures importantes ont été prises pour garantir la conservation de l'intégrité foncière. La politique de l'agrégé unique (*compendio unico*) cherche à intervenir en faveur de la reconstitution d'unités productives plus efficaces. L'agrégé unique correspond à l'extension agricole calculée de façon à garantir l'obtention du revenu déterminé par les Plans régionaux de développement agricole. Les dispositions prévues depuis 1994 pour les zones de montagne ont été élargies depuis 2001 aux entreprises agricoles de plaine⁶⁴. En 2004 un décret législatif établit une série de mesures fiscales allégées relatives aux actes de transfert des terres et à la réduction des dépenses notariales, en faveur de la constitution d'un *compendio unico*⁶⁵. Ces dispositions sont cependant soumises à l'obligation de maintenir l'intégrité de l'exploitation pour une période de dix ans.

Afin de favoriser la reconstitution foncière et l'installation des jeunes de moins de 40 ans en agriculture, la loi n°55/2006 modifie le régime de succession, en introduisant le critère de l'héritier préférentiel.

L'Agenda 2000 a introduit des mesures législatives en faveur de la reconstitution foncière. Cependant leur application s'est avérée en Italie plus compliquée que prévu et seulement deux (Sicile et Sardaigne) des treize régions qui avaient programmé cette intervention ont réussi à les appliquer de manière pertinente.

E. Le cadre juridique des formes sociétaires agricoles

*L'attribution aux sociétés agricoles des statuts d'exploitant agricole en faire valoir direct*⁶⁶ *et entrepreneur agricole professionnel*⁶⁷

Jusqu'à peu, l'exploitation individuelle (*coltivatore diretto*) demeurait la seule forme possible pour bénéficier des avantages offerts par la loi aux exploitants agricoles en matière de crédit et d'impôt.

Des décrets loi de 2001 et 2004 ont modifié le statut des formes sociétaires en introduisant une nouvelle forme sociétaire, la *société agricole*. D'importants changements ont été mis en place aussi par la réforme du droit sociétaire introduite en 2004 et les simplifications apportées pour les Organisations de producteurs en 2005 (réduction du nombre de producteurs et des quantités produites).

La société agricole peut ainsi exercer toute une série d'activités liées à la production, à la transformation et à la commercialisation des produits. La possibilité est ouverte pour les personnes morales d'obtenir le statut d'exploitant agricole en faire valoir direct ou d'entrepreneur agricole professionnel (défini légalement en 2001) et de bénéficier ainsi des prérogatives réservées à ces figures professionnelles.

⁶⁴ L'article 4 de la Loi établissait le droit de préemption en faveur des héritiers en fermage pour l'achat des terres agricoles comprises dans les quotes-parts des autres héritiers.

⁶⁵ A. Povellato, *Non si arresta la fame di terra*, dans *Terra e Vita* n°8, 2010

⁶⁶ La notion de *coltivatore diretto* fait référence au rapport entre temps de travail par le travailleur et sa famille pour la mise à culture de l'exploitation et les nécessités réelles en termes de travail demandées par l'exploitation. Le statut de *coltivatore diretto* prévoit que ce rapport soit supérieure à un tiers des exigences totales

⁶⁷ Le statut d'entrepreneur agricole professionnel (IAP) est accordé aux exploitants qui dédient à l'activité agricole au moins 50% de leur temps de travail total et obtiennent de l'activité agricole au moins 50% de leur revenu total. Ces conditions se réduisent à 25% en cas d'activité menée dans des zones désavantagées. (Art. «2135 du Code Civil).

Les sociétés peuvent être de personnes (simples, en nom collectif, en commandité simple), de capitaux (anonyme, à responsabilité limitée, en commandité anonyme), coopératives et *consortia*.

Afin d'acquiescer ce statut juridique, les formes sociétaires agricoles doivent reconnaître l'activité agricole comme objet social exclusif et inclure dans leur raison sociale la dénomination de société agricole. Il existe deux modes d'agrégation des entreprises agricoles : le premier prévoit des formes de collaboration, sans perte d'identité pour les structures particulières, en vue de l'utilisation des facteurs productifs ou pour l'accès au marché; le deuxième implique la création d'un nouveau sujet de droit, mais sans effet sur les affaires d'héritage. Une autre condition nécessaire pour être reconnu en tant que société agricole est qu'un certain nombre des associés possède la qualification d'entrepreneur agricole professionnel ou exploitant agricole en faire valoir direct:

	Entrepreneur agricole professionnel	Exploitant agricole en faire valoir direct
Sociétés de personnes	Au moins un associé	Au moins la moitié des associés
Sociétés coopératives	Au moins un cinquième des associés	Au moins la moitié des associés
Sociétés de capitaux	Au moins un administrateur	Au moins la moitié des associés

Lorsqu'une société obtient le statut d'exploitant direct, elle peut bénéficier du droit de préemption et des avantages accordés aux exploitants directs en matière de retraite et de sécurité sociale.

Les récentes dispositions en matière de droit sociétaire visent à promouvoir le développement des formes sociétaires en agriculture. Le statut légal des entreprises n'est pas modifié par le nouveau statut juridique, ni leurs droits fonciers, mais la mobilité foncière peut être favorisée de façon implicite⁶⁸. L'agrégation des entreprises peut apporter une réponse nouvelle aux problèmes de structure de l'agriculture italienne, offrant de possibilités nouvelles pour la modernisation des structures.

Cependant le potentiel de développement de ces formes associatives est limité par la présence de jeunes exploitants et par la nécessité d'une action incisive de la part des institutions locales, dans la phase de création autant que dans la phase de gestion.

La diffusion des formes sociétaires en agriculture

Mis à part les coopératives, la diffusion des autres formes sociétaires agricoles est restée assez limitée en Italie. Les régions du nord possèdent plus de coopératives que dans le sud Il s'agit de structures spécialisées dans la commercialisation des produits (35%), la gestion de terres et des pâturages (25%) et la transformation (15%).

Les raisons de la diffusion limitée des formes sociétaires dans l'agriculture s'expliquent indirectement par la forte présence de petites et moyennes structures de production et par le parcours d'adaptation qu'elles ont mis en place. La survie des petites et moyennes structures est permise par le recours à la prestation de services (*contoterzismo*), qui est devenu un facteur structurel de l'agriculture italienne⁶⁹.

Le *contoterzismo* s'apparente en effet beaucoup dans la pratique à des formes sociétaires, en tant qu'agrégation dans une gestion unique d'un nombre important d'entreprises agricoles.

⁶⁸ A. Povellato, Non si arresta la fame di terra, Terra e Vita n°8, 2010

⁶⁹ A. Macri, Contratti agrari ed impresa in agricoltura: dinamiche e nuove opportunità. Un'analisi alla luce della teoria dei costi di transazione e dei diritti di proprietà, Agriregionieuropa n°4, 2006

F. L'évolution des marchés fonciers

La vente et l'achat des terres agricoles en Italie sont libres. Si sur la propriété en vente préexiste un contrat de fermage, le fermier a le droit de préemption sur l'achat de la terre. En absence de contrat de fermage, le droit de préemption appartient aux propriétaires contigus, pourvu qu'ils soient agriculteurs. Cette disposition peut souvent engendrer des contestations lorsqu'existent plusieurs propriétaires contigus intéressés à l'achat; préférence sera faite en faveur de celui qui a démontré la plus grande probabilité de reprendre l'activité agricole⁷⁰.

Le marché des terres libres

Le marché foncier en Italie est assez réduit; l'activité d'achat et de vente porte annuellement sur 2% de la SAU totale⁷¹.

Le prix de la terre est très élevé en Italie. En 2008 la valeur moyenne de la terre a été estimée à 17.000 euros par hectare. Cette valeur cache une très forte variabilité régionale et de grandes différences selon les caractéristiques des terrains agricoles⁷².

Il continue de se perpétuer de fortes différenciations sur le territoire national, entre les zones les plus marginales où le marché est stagnant et les prix se maintiennent sur des valeurs assez basses, et les zones les plus fertiles où les prix sont sujets à des augmentations très fortes (entre 25.000 et 40.000 euros par ha). Il s'agit notamment des zones de la plaine du Po, des régions du nord spécialisées dans des cultures à haute valeur ajoutée (vignes dans les régions de Piémont, Trentino), de la Ligurie (culture de fleurs), de la Toscane (pépinières dans le département de Pistoia), et des régions du sud (production d'agrumes en Sicile, Calabrie et Campanie). Les prix sont nettement plus bas dans les zones internes de montagne dans les Alpes et les Apennins. On observe des phénomènes de spéculation sur certaines terres de collines destinées à la production de vin ou dans certaines zones de production maraichère dans les zones périurbaine. C'est le cas notamment dans les zones viticoles de la Toscane, ou des zones périurbaines de Rome et de Naples.

La pression croissante sur les terres pour des activités extra-agricoles et la perte de SAU en faveur de l'urbanisation, contribuent considérablement à augmenter le prix de la terre. La présence des opérateurs extra-agricoles est devenue une constante dans le marché foncier. L'achat des terres agricoles devient ainsi de plus en plus difficile pour les personnes souhaitant les mettre en culture.

Parmi les facteurs qui influencent le marché foncier, l'installation de production d'énergie éolienne et photovoltaïque sur les terres agricoles vient récemment d'être mise en avant. Les surfaces intéressées sont encore limitées, mais le phénomène gagne en ampleur grâce aux ressources financières qui y sont destinées. Sur les terrains utilisés pour la réalisation des installations sont instaurés des «droits de surface»⁷³, différents

⁷⁰ F. Cappa, Actes du colloque européen sur la gestion du foncier agricole, SNFM, SNPR, 2007

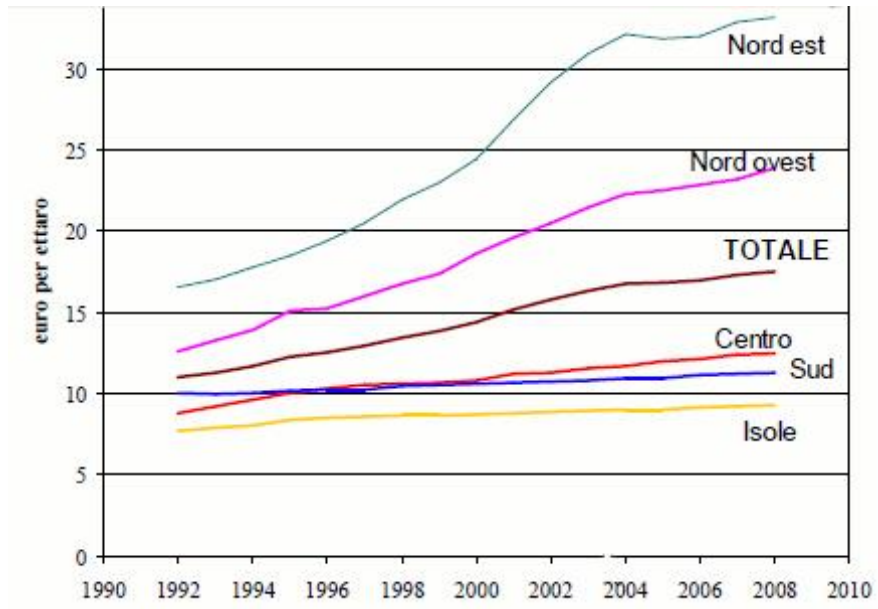
⁷¹ A.Povellato, *Crescita dell'impresa, mobilità fondiaria e prezzo della terra*, Agriregionieruropa n°18, 2009

⁷² Ibidem

⁷³ Le droit de surface est un droit particulier intégré par le Code Civil italien à l'art. 952. Le droit de surface implique la séparation entre la propriété de la terre et la propriété des constructions qu'y sont réalisées ou qui sont à réaliser.

de l'achat foncier, mais soumis à des redevances bien plus élevées que celles établies dans les contrats de fermage⁷⁴.

Graphique 10. Augmentation du prix de la terre (en euros courants) selon les régions (1990-2010), d'après A.Povellato, L'indagine INEA sul mercato fondiario. Metodologia e prospettive, 2010



Le marché foncier locatif

La diffusion du fermage en Italie est très récente. Le développement du fermage, commencé dans la décennie 1990, est devenu plus consistant à partir des années 2000 (+17% entre 2000 et 2007)⁷⁵. Le fermage est utilisé comme moyen d'agrandissement, notamment dans les exploitations mixte propriété-fermage. Le poids du fermage sur la SAU est passé de 18% en 1990 à 28% en 2007, réduisant l'écart entre la situation italienne et le reste des pays européens⁷⁶.

La diffusion du faire valoir indirect ne se produit pas de façon homogène sur le territoire national, des différences importantes se rencontrent dans les différentes régions; le fermage connaît une diffusion bien plus importante dans les régions du nord, en particulier dans les zones céréalières de la plaine du Po, où la demande de terres en fermage dépasse souvent l'offre⁷⁷.

⁷⁴ A. Povellato, *Mercato fondiario, prezzi stabili e scambi stagnanti*, Agronotizie, le novità per l'agricoltura, 2010

⁷⁵ A. Povellato, *Crescita dell'impresa, mobilità fondiaria e prezzo della terra*, dans *Agriregionieuropa* n°18, 2009

⁷⁶ Ibidem

⁷⁷ A. Povellato, *L'andamento del mercato fondiario in Italia nel 2009*, *Tribuna economica*, 2010

Le prix moyen des fermages s'élevait en 2005 à 396 euros par hectare⁷⁸. Les valeurs des baux varient cependant très fortement entre les zones géographiques et selon les types de culture. En 2009 les loyers ont fluctué entre un minimum de 15€/ha pour des terres en pâturage dans la région Calabrie à quelque milliers d'euros par ha pour des terrains destinés à la culture de fleurs, fruits et vignobles.

G. Les modalités de sortie des terres de l'agriculture

La demande de terre pour une utilisation non agricole est très forte en Italie. Le prix de la terre en Italie est très élevé, et indique une rareté de la ressource qui est due à la forte pression de l'extension urbaine et à la disponibilité limitée de terres de plaine⁷⁹.

Une politique intégrée de gestion du territoire qui associe l'activité agricole et l'expansion urbaine devient urgente surtout à partir des années 1970, lorsque la réorientation des dynamiques sociales et productives en dehors des centres d'urbanisation détermine une compétition croissante pour l'utilisation des terres agricoles⁸⁰.

La pression démographique a favorisé la prépondérance des destinations extra-agricoles sur des terres agricoles; dans ce cas les prix de la terre ne sont plus définis sur la base des seuls revenus agricoles. Dans beaucoup de zones les deux marchés fonciers (urbain et rural) ont tendance à se superposer. Cela se produit en particulier dans les zones périurbaines, notamment autour des grandes villes, mais également dans d'autres zones du territoire où le développement de petites activités entrepreneuriales se fait au dépend des caractéristiques agricoles des terres⁸¹.

Un autre facteur important dans le marché foncier italien est la tendance à investir dans l'achat de biens fonciers comme forme de sécurisation de l'épargne. A certaine période, cela peut influencer de façon déterminante l'évolution du prix de la terre⁸².

Tous ces facteurs ont rendu l'accès au capital foncier à travers l'achat de plus en plus difficile pour les agriculteurs, notamment pour les jeunes. Le renouvellement des générations en agriculture a été de ce fait empêché (l'âge moyen des agriculteurs italiens est d'environ 60 ans).

⁷⁸ L. Latruffe et C. Le Mouel, "Description of agricultural land market functioning in partner countries", Rapport IDEMA, 2006

⁷⁹ A. Povellato, *Non si arresta la fame di terra*, dans Terra e Vita n°8, 2010

⁸⁰ S. Carbonara, Il territorio agricolo tra politiche di settore e pratiche urbanistiche, lors de la XXXVII rencontre d'étude du CE.S.E.T., 2010

⁸¹ A. Povellato, Il mercato fondiario in Italia, Institut national d'Économie Agricole, 1997

⁸² A. Povellato, Crescita dell'impresa, mobilità fondiaria e prezzo della terra, dans Agiregionieuropa n°18, 2009

IV. SYNTHÈSE. POLITIQUES FONCIÈRES ET ÉVOLUTION DES STRUCTURES AGRICOLES EN ITALIE

Les paysages italiens, dominés par des collines et des montagnes avec de grandes plaines concentrées notamment dans le Nord, varient beaucoup d'une région à une autre. Il en est de même des systèmes de production qui se sont modelés au cours du temps. Les évolutions historiques très différentes qu'ont connues les régions du Sud et du Nord ont fortement marqué les structures agraires, avec un morcellement des parcelles qui caractérise toute la péninsule et une polarisation entre grandes et petites unités de production beaucoup plus marquée dans l'Italie méridionale que dans la partie septentrionale du pays.

On trouve encore aujourd'hui un pourcentage élevé de structures de très petites tailles sur les 12,9 millions d'hectares de la SAU⁸³. Cependant, les évolutions des deux dernières décennies montrent une diminution du nombre de ces petites structures et une concentration de la SAU dans les exploitations de plus grandes dimensions, sous l'effet conjoint du marché foncier et des aides de la PAC.

La situation actuelle est le résultat de l'héritage historique d'une situation foncière très polarisée qui existait déjà au moment de l'unification du pays (1861), dominée par le latifundium au Sud et caractérisée par l'existence d'un nombre important d'ouvriers agricoles et de paysans sans (ou avec très peu de) terres. Face à cette situation initiale, les interventions sur les structures qui se sont succédé depuis un siècle et demi n'ont apporté que des solutions partielles.

La vente des terres publiques et des terres de l'Église après l'unification, loin de renforcer la petite paysannerie a au contraire approfondi les inégalités d'accès à la terre. Une structure agraire encore très polarisée persistait après la seconde guerre mondiale, aucune politique de transformation des rapports fonciers n'ayant été mise en œuvre sous le gouvernement fasciste. La réforme agraire mise en place à partir de 1950 qui a exproprié les latifundia et cherché à former une petite propriété paysanne, n'a concerné que certaines régions du pays. La mise en place d'un mécanisme d'intervention sur les marchés fonciers, la Caisse pour la formation de la petite propriété paysanne, toujours active aujourd'hui, a eu pour objet de favoriser l'acquisition de terres par les petits producteurs, en accordant des avantages fiscaux et des crédits bonifiés, mais n'a concerné qu'une partie des marchés fonciers.

La réforme agraire et les autres interventions sur les structures foncières promues en Italie après la deuxième guerre mondiale ont été conçues pour favoriser l'accès de la paysannerie à la petite propriété foncière, en privilégiant le faire-valoir direct. Ce choix, qui est à mettre en rapport avec une orientation politique importante, a eu des conséquences sur le long terme sur les structures et sur l'organisation du secteur agricole.

Pour comprendre les évolutions des structures, il est nécessaire de prendre en compte le contexte général, économique et social, dans lequel elles s'insèrent. Les décennies de l'après guerre ont été caractérisées par des transformations importantes, avec le développement rapide de l'industrie, une diminution drastique de l'emploi dans le secteur agricole (-40,7% entre 1960 et 1990⁸⁴) et des migrations internes de travailleurs des régions du Sud vers le Nord du pays. Ces évolutions se sont traduites par de profonds changements économiques et sociaux, et de nouveaux rapports entre les secteurs. Elles engendrent aussi des transformations du territoire, avec le développement de processus de spécialisation, d'intensification de la

⁸³ ISTAT 2010

⁸⁴ L. Gallico, *Op cit.*

production et d'urbanisation, en particulier sur les surfaces agricoles. Les transformations induites des systèmes agricoles diffèrent selon les contextes géographiques: dans les régions du Centre-Nord la diffusion importante de la mécanisation entraîne une réduction d'utilisation de main d'œuvre; dans le Sud, la productivité s'accroît aussi, mais surtout du fait de l'achèvement des ouvrages d'assainissement et de la réalisation de projets d'irrigation.

Toutefois, on observe des constantes qui caractérisent l'agriculture italienne: l'emploi dans le secteur agricole reste plus élevé que dans les autres pays européens⁸⁵, et une part plus importante de la SAU est occupée par les exploitations de petites dimensions.

Les politiques des structures interviennent également par le biais de la révision des "contrats agraires": le métayage et les autres contrats « féodaux » sont abolis en 1965. La transformation de ces formes de faire valoir indirect en contrats de fermage a cependant été freinée par une législation sur le fermage très contraignante pour les propriétaires fonciers. La diffusion du fermage est restée limitée par rapport à d'autres pays européens comme la France, mais elle s'est fortement accrue au cours des deux dernières décennies: en 1982 le fermage intéresse 18% de la SAU, en 2007, 28%, et en 2010, 39,4% des terres sont en fermage ou utilisation gratuite⁸⁶. Ce développement récent du fermage est lié, entre autres facteurs explicatifs, à la possibilité qui existe désormais de déroger aux normes générales de ce statut⁸⁷. Le fermage n'a pas toutefois pas le même rôle qu'en France pour garantir l'accès à la terre des petits exploitants: il aurait plutôt permis, au cours des dernières décennies, l'accroissement du nombre des exploitations de grandes dimensions, notamment dans les plaines du Nord.

Les mesures de la PAC, qui s'étalent en Italie sur plus d'un demi siècle, ont profondément influencé l'évolution des structures agricoles. Les aides se sont concentrées et ont favorisé les grandes structures, qui ont pu accroître leur emprise foncière au détriment des structures plus petites, qui assurent pourtant la majorité de l'emploi agricole. Face à ces difficultés, des dynamiques « spontanées » se sont développées dans le secteur agricole, avec en particulier une diffusion importante de la pluriactivité et la multiplication des ventes de services.

Les pratiques d'héritage, traditionnellement égalitaires en Italie, ont contribué au morcellement de la propriété foncière. Cependant des évolutions récentes de la politique fiscale tendent à limiter la division des propriétés et à promouvoir le regroupement des parcelles.

Ces politiques ne suffisent pas à garantir le survie des petites structures, face à un marché foncier qui limite fortement l'accès à la terre agricole, dont les prix sont très élevés par rapport aux autres pays européens. De plus, les marchés fonciers sont fortement influencés par les changements d'usage du sol, avec le développement d'utilisations non agricoles qui engendrent des phénomènes spéculatifs. Le prix de la terre explose. On constate un important mouvement de sortie des terres du secteur agricole et une très forte réduction de la SAU agricole, qui montrent à quel point l'expansion urbaine et des formes de placements financiers ont pris le pas sur des dynamiques de développement rural répondant aux intérêts sur le long terme des petits producteurs.

⁸⁵ Le pourcentage de l'emploi dans le secteur agricole était respectivement en Italie et en France de 41 et 28 en 1950 et de 31 et 21 en 1960. (Saccomandi, *Politica agraria comune e integrazione europea*, Ed agricole, Bologna, 1978.)

⁸⁶ Données ISTAT, 2010 et L. Gallico, 2006

⁸⁷ Contrats de fermage « en dérogation » de la normative de base.

V. BIBLIOGRAPHIE

- A.D., *La mise en œuvre de la réforme de la PAC de juin 2003 en Italie : Motifs, modalités, effets et perspectives*, dans « La mise en œuvre des DPU et de l'article 69 dans les États Membres de l'UE : Rapport par pays », 2006
- A.D. « *L'agricoltura italiana conta 2010* », INEA 2010
- D., *Rapporto sullo stato dell'agricoltura italiana*, INEA, 2010
- D., *Statistiche dell'agricoltura. Anno 2000*, ISTAT, 2005
- G. BARBERO, *La riforme agrarie en Italie. Réalisations et perspectives*. FAO, 1962
- G. Barbero, *Quante sono le aziende agricole italiane?*, *Rivista di economia agraria* n°2, 1982
- P. Bertolini, *La modernisation de l'agriculture italienne et le cas de l'Emilie-Romagne*, *Options méditerranéennes*, 1997
- Bodini, A. Povellato, A. Scardera, *Effetti a livello aziendale della regionalizzazione degli aiuti diretti attraverso i dati RICA*, INEA, 2010
- Massimo Canali, *Les systèmes agraires de la montagne romagnole. Évolution historique et situation actuelle*, Mémoire pour l'obtention d'un DAA, Institut National Agronomique Paris-Grignon, Chaire d'Agriculture Comparée et Développement Agricole,
- F. Cappa, *Actes du colloque européen sur la gestion du foncier agricole*, SNFM-SNPR, 2007
- S. Carbonara, *Il territorio agricolo tra politiche di settore e pratiche urbanistiche*, lors de la XXXVII rencontre d'étude du CE.S.E.T., 2010
- D'Elia, *Formazione della proprietà contadina e intervento statale in Italia*, *Révue La questione agraria* n°23, 1986
- Cecile Diamantis et Stephanie Pasquier, *Diagnostic agraire de la région de Partanna, en Sicile*, Mémoire d'étude DAA Développement Agricole, Institut National Agronomique Paris-Grignon, Chaire d'Agriculture Comparée et Développement Agricole, 2006
- Anonio Di Giulio, *Étude de la dynamique des systèmes agraires dans une zone de montagne du sud de l'Italie. Le cas des Communes de Bella et Baragiano dans la région Basilicate*, Mémoire de fin d'étude, Institut National Agronomique Paris-Grignon, Chaire d'Agriculture Comparée et Développement Agricole, 1996

- G. Fabiani, G. Scarano, *Una stratificazione socioeconomica delle aziende agricole : pluralismo funzionale e sviluppo territoriale*, Révue La questio9, 1995
- R.Fanfani, *Il processo di ammodernamento delle aziende agricole italiane (1990-2005)*, Agriregionieuropa, 2008
- R. Fanfani, *Le aziende agricole negli ultimi cinquant'anni*, Revue La Questione Agraria n°23, 1986
- Germano, E. Rook-Basile, *Les quotas laitiers, un bien appartenant à l'exploitation agricole italienne*, dans «La nature juridique des droits à produire»
- L. Gallico, *Promuovere il diritto d'uso rispetto al diritto di proprietà*, BioAgricoltura, mars/avril 2011
- L. Gallico, *L'accesso alla terra in Italia: la necessità di avviare nuove forme di gestione sel fondiario*, 2006
- Giacomini, *L'agricoltura che vorremmo dopo la riforma della PAC*, Agriregionieuropa, 2005
- Sergio Gomez y Paloma, *La dinamica dei sistemi agrari nella pianura Padana meridionale: lo studio di un'area sel bolognese. Diagnosi di uno sviluppo economico*, Thèse de Doctorat de Recherche en Économie et politique agraire, Université de Bologna, 1989
- H. Essadkaoui, M. Trombe t t a, M. Pa s qui ni, *Analisi della structure, dinamiche ed attività agrozootecniche delle filiere latte in Italia e in Tunisia*, CIHEAM Analytical Notes, 2008
- L. Latruffe et C. Le Mouel, *Description of agricultural land market functioning in partner countries*, Rapport IDEMA, 2006
- Macri, *Contratti agrari ed impresa in agricoltura: dinamiche e nuove opportunità. Un'analisi alla luce della teoria dei costi di transazione e dei diritti di proprietà*, Agriregionieuropa n°4, 2006
- M. Marini, *Sviluppo e problemi dell'agricoltura irrigua meridionale : il caso della piana di Sibari*, La questione agraria n°6, 1982
- A.Onorati, *Nessuno vende la terra su cui cammina il suo popolo. A parte gli stolti*, BioAgricoltura, mars/avril 2011
- E. Bastos Norena, *Étude comparative des modèles de groupements agricoles dans cinq pays du bassin méditerranéen*, CHIEAM Options Méditerranéennes n°5, 1971
- Povellato, *Crescita dell'impresa, mobilità fondiaria e prezzo della terra*, dans Agriregionieuropa n°18, 2009
- Povellato, *L'andamento del mercato fondiario in Italia nel 2009*, Tribuna economica, 2010
- Povellato, *Il mercato fondiario in Italia*, Observatoire sur le marché foncier, 1997

- Povellato, *Non si arresta la fame di terra*, dans Terra e Vita n°8, 2010
- Povellato, B.E. Velazquez, *La riforma Fischler e l'agricoltura italiana*, INEA, 2005
- P. Sckokai, *La rimozione delle quote e il futuro della produzione di latte in Italia*, Agriregionieuropa n.13, 2008
- Rosella Scrio, *Évolution historique et situation actuelle du système agraire d'une petite région de la province de Parme*, Mémoire pour l'obtention d'un DAA, Institut National Agronomique Paris-Grignon, Chaire d'Agriculture Comparée et Développement Agricole, 1989
- R. Santolini, F. Sotte, *La programmazione in agricoltura nell'esperienza della Regione Marche -Una Rassegna*, associazione AlessandroBartola Collana Tesi on-line n°7, 2002
- F. Sotte, *Quante sono le imprese agricole in Italia ?*, Agriregionieuropa n°5, 2006
- S. Tarangioli e A. Trisorio, *Le misure per i giovani agricoltori nella politica di sviluppo rurale 2007-2013*, INEA 2010
- Trisorio, *Misurare la sostenibilità. Indicatori per l'agricoltura italiana*, INEA 2000
- F. Vanni, *La revisione della Pac a seguito dell'Health Check*, INEA 2009
- Venturi, *L'impresa agricola, l'imprenditore agricolo professionale e les società agricole*, Tuttocamere, 2006