

Septembre 2011



Politiques foncières agricoles en Europe

Les politiques foncières agricoles en Espagne

Michel Merlet
(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 aGter

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° 7

Michel Merlet est ingénieur agronome, spécialiste des questions foncières. Cofondateur de l'association internationale pour contribuer à l'Amélioration de la Gouvernance de la Terre, de l'Eau et des Ressources Naturelles (AGTER) www.agter.asso.fr, qu'il dirige depuis 2005, il est membre du Comité Technique Foncier et Développement de la coopération française et enseignant contractuel à l'Institut d'Étude du Développement Économique et Social (IEDES) - Université Paris I La Sorbonne, et ponctuellement dans d'autres institutions de formation, en France et à l'étranger.

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.

Ce rapport a bénéficié pour le choix des sources bibliographiques des conseils de Monsieur **Eladio Arnalte** (professeur de l'Université Polytechnique de Valencia [Espagne] et spécialiste des politiques foncières et agricoles). Une version provisoire a été relue et commentée par Monsieur E. Arnalte, Madame **Maria Isabel Hernandez** (consultante) et Monsieur **Pablo Luna** (EHESS, Paris).

Nous avons aussi 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.

1. Les traits principaux de l'histoire agraire de l'Espagne : un bref aperçu	1
1.1. Les origines	1
1.1.1. Les régions naturelles	1
1.1.2. Un héritage féodal complexe	2
1.1.3. La sortie du féodalisme	4
1.2. Les évolutions depuis la fin du XIXe siècle. Quelques jalons importants de l'évolution des structures agraires.	6
1.2.1. Les systèmes familiaux au XXe siècle	6
1.2.2. La seconde République et la tentative de réforme agraire	7
1.2.3. La politique agraire franquiste	7
1.2.4. La transition démocratique	8
1.2.5. L'évolution des structures agraires et du secteur rural en Espagne	9
1.2.6. L'entrée de l'Espagne dans la Communauté Européenne et l'application des mesures de la politique agricole commune (PAC)	14
1.3. Regard sur les différences régionales	16
1.3.1. Castilla y León. Région de grandes cultures.	17
1.3.2. Les régions de production d'huile d'olive	20
1.3.3. La région Nord atlantique d'élevage bovin	22
1.3.4. Quelques mots de conclusion sur ces différences régionales	24
2. Les politiques foncières depuis 1950	25
2.1. Le contexte: originalité de l'Espagne	25
2.1.1. Des structures agraires duales et un régime de faire valoir direct dominant	25
2.1.2. Les Communautés autonomes. Ni centralisme, ni fédéralisme.	26
2.1.3. Un syndicalisme faible par rapport à d'autres pays d'Europe de l'Ouest	27
2.1.4. Quelques jalons à garder en mémoire	27
2.2. Le statut du fermage	28
2.2.1. La loi 83, du 31 décembre 1980 sur les arrendamientos rusticos	28
2.2.2. Les implications de la loi 19 du 4 juillet 1995 (modernización de las explotaciones agrarias) sur le statut du fermage	30
2.2.3. La loi 49, du 26 novembre 2003, sur les arrendamientos rusticos	31
2.2.4. La loi 26, du 30 novembre 2005, sur les arrendamientos rusticos	31
2.2.5. Les statuts historiques de faire-valoir indirect (arrendamientos rústicos históricos)	31
2.3. Les politiques nationales des structures	32
2.3.1. Rappel de quelques antécédents	32
2.3.2. Limites aux cumuls et surfaces minimales, encadrement des marchés fonciers	32
2.4. Les mesures structurelles dérivées des règlements communautaires et de la loi de modernisation des exploitations agricoles	33
2.4.1. Les aides à l'investissement pour les exploitations agricoles	33
2.4.2. Les aides à l'installation des jeunes agriculteurs	34
2.4.3. Les programmes de retraite anticipée	34
2.4.4. Quelles exploitations prioriser ?	35
2.5. Les mesures fiscales touchant le foncier agricole	37
2.5.1. Les impôts généraux qui concernent le secteur rural	37
2.5.2. Les spécificités d'application pour le foncier agricole	39
3. Synthèse : Politiques foncières et évolution des structures agricoles en Espagne.	40
4. Annexes	42
4.1. Bibliographie	42

1. LES TRAITES PRINCIPAUX DE L'HISTOIRE AGRAIRE DE L'ESPAGNE : UN BREF APERÇU

1.1. Les origines

1.1.1. Les régions naturelles

L'Espagne agraire est loin d'être homogène. Sa diversité provient autant de ses caractéristiques physiques et climatiques que de l'histoire de ses territoires. En simplifiant beaucoup une réalité complexe qui se décline en de très nombreuses variantes locales, on distingue habituellement trois grandes régions:

- la partie Nord et atlantique. Le climat y est humide et océanique. Les influences romaines et arabes y ont été faibles. Les parcelles sont petites et closes par des haies ou des murets de pierres.
- les plateaux du centre, divisés par plusieurs petites chaînes de montagnes. Le climat y est sec et continental. La densité de population est faible. On y cultive traditionnellement des céréales et de la vigne. Ces plateaux ont été le théâtre principal de la reconquête des territoires occupés par les Arabes.
- la façade méditerranéenne et l'Andalousie, au climat marqué par des précipitations faibles et aléatoires. Cette région, fortement influencée par la colonisation arabe, présente des systèmes agraires dans lesquels la gestion de l'eau joue un rôle très important. Elle regroupe trois sous régions, la Catalogne au Nord, la côte orientale (Valencia et Murcia) et l'Andalousie au Sud, dont les systèmes agraires sont très différents: la grande exploitation domine historiquement en Andalousie et en *Extremadura*, alors que où l'on trouve un grand nombre de petites structures (huertas) avec des plantations d'arbres fruitiers (et en particulier d'orangers) dans la région de Murcia et de Valencia.

Carte 1. Espagne. Les principales cultures.¹



1.1.2. Un héritage féodal complexe

L'histoire des phases successives de peuplement de la péninsule ibérique et les évolutions historiques ont conduit à des caractéristiques anthropologiques contrastées et, sur la base d'une géographie physique diversifiée, à des structures agraires régionales très différentes.

Après une longue période de domination romaine, puis wisigothique sur une grande partie de l'espace occupé aujourd'hui par l'Espagne, l'essentiel du territoire passe au VIII^e siècle sous le contrôle des Maures, originaires du Maghreb (Califat de Cordoue). Seule la région des Asturies et une partie de León et du pays basque sont restées sous contrôle chrétien. C'est de là que partira le processus de la reconquête, avec la formation de plusieurs unités de gouvernement (royaumes chrétiens de León, Castille, Navarre et Aragon, Comté de Barcelone, ...) qui s'étalera sur plus de cinq siècles, ne s'achevant qu'à la fin du XV^e siècle².

¹ Source : Libro Blanco de la Agricultura y el desarrollo rural. 2003.

² Le processus de la conquête des Amériques en sera d'une certaine façon le prolongement.

L'unification du royaume d'Espagne s'opère au début du XVI^e siècle. Les ressources considérables qui proviennent du nouveau monde contribuent à la construction d'un empire Européen, avec le contrôle des Pays Bas septentrionaux et méridionaux, du duché de Milan, du Royaume de Naples, de la Sicile et de la Sardaigne, et de possessions sur d'autres continents (Philippines, établissements en Afrique du Nord). Mais cette unification cache une fragmentation considérable des territoires, qui constitue un des traits originaux de l'Espagne. On va ainsi trouver au début du XIX^e siècle des régimes fonciers et des systèmes juridictionnels très différents d'une région à une autre³.

Le régime seigneurial de la péninsule ibérique se forge dans le long processus de la reconquête. Le *mayorazgo* (majorat) se développe en Castille et se propage vers le Sud. Cette institution limite le droit des seigneurs à transmettre leur patrimoine en instaurant l'héritage au fils aîné des droits et privilèges du défunt (le plus souvent), et en interdisant la division du patrimoine de la famille ou sa vente. Elle a pour but d'éviter la division et dispersion des patrimoines de la noblesse⁴, et ne s'applique qu'à celle-ci⁵. Elle va perdurer pendant des siècles.

D'une façon plus générale, le régime emphytéotique, marqué par la non circulation marchande d'une partie importante des terres, s'est fortement développé dans quatre régions espagnoles, la Catalogne, la Galice, les Asturies et Valence, mais il est aussi présent dans une moindre mesure ailleurs. La *vinculación* (patrimoine de substitution forcée) et la *amortización*, les mains mortes, généralement ecclésiastiques, partagent la caractéristique d'avoir été exclus de la circulation marchande.⁶

Mais on trouve aussi en Castille des *behetrías*, territoires auto-gouvernés par leurs habitants, avec des formes de propriété allodiale, c'est-à-dire des terres non soumises aux prélèvements des seigneurs (alleux). Au contraire, dans les terres de Galice par exemple, les droits sur le foncier sont réglés par d'autres types d'institutions, les *foros* (ou *fueros*), *establiments*, *cens*, dont les caractéristiques varient grandement d'un endroit à un autre.

Les différentes régions vont ainsi connaître des évolutions distinctes. En simplifiant beaucoup, les régions du Nord vont voir s'affirmer la prédominance de petites exploitations, et de paysages de champs clos. En Catalogne, en Galice, et dans la région de Valencia, le régime seigneurial, pourtant puissant à la fin de l'époque féodale, ne va pas déboucher sur une structure agraire dominée par la grande propriété. Au contraire, en Andalousie ou en Extremadura, il va donner des latifundia. La plupart des grands domaines de la noblesse étaient travaillés par des paysans qui devaient payer de lourds tributs ou par des métayers. Les rapports capitalistes étaient peu développés, mais on trouvait aussi dans certaines parties de la basse Andalousie de grands exploitants qui louaient les terres et employaient de nombreux journaliers.

³ Antonio Gil Olcina, Marco institucional y propiedad de la tierra. in Estructuras y regímenes de tenencia de la tierra en España. Junio 1983. Serie Estudios Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación. Secretaria General Técnica. 1987. p. 25 et suivantes.

⁴ Idem, p 26. Elle va se traduire en Castille par la constitution d'immenses patrimoines nobiliaires.

⁵ Les juristes espagnols parlent de *vinculación civil*, une propriété limitée qui fait que le titulaire peut profiter des revenus du sol, mais pas de la valeur du sol. Cette limite s'applique également aux héritiers. A.G.Olcina, op cit, p 36..

⁶ L'Eglise, selon certains spécialistes, avait un volume de revenus supérieur à celui de la monarchie, dans les décennies centrales du 18^e siècle. Source, communication orale de Pablo Luna, historien spécialiste de la desamortización en Espagne.

Les systèmes agraires sont donc très variés. Comme dans tout le Sud de l'Europe, les rotations biennales sont la règle en agriculture pluviale. Une partie des terroirs est constituée de terres "communales". L'outil de travail du sol est l'araire.

L'existence d'un élevage ovin transhumant constitue un des traits caractéristiques de l'agriculture espagnole. Ces pratiques plongent leurs racines loin dans l'histoire, à l'époque wisigothe puis dans les influences maures. Les organisations de bergers et de propriétaires de troupeaux se sont structurées dès le XIII^e siècle en une association reconnue par le Roi de Castille. Ses membres devaient payer au Roi une taxe proportionnelle au nombre de leurs moutons. Quand la production de laine mérinos pour l'exportation en Europe s'est développée, cette taxe est devenue une importante source de revenus pour la Couronne. Le *Real Concejo de la Mesta*, l'association des éleveurs du Royaume, était organisée aux différents niveaux spatiaux. Elle regroupait des grands, des moyens et des petits propriétaires. Il s'agissait d'une institution de gestion et de défense des droits des éleveurs. Elle ne possédait ni ne vendait rien, mais jouissait d'un grand nombre de privilèges et elle contrôlait les pistes de transhumance (*vias pecuarias*, appelée parfois *cañadas*) entre les zones d'hivernage dans les plaines du Sud et les pâturages d'été des plateaux septentrionaux. La Mesta disposait d'un droit d'usage sur les pâturages des communaux et sur les jachères des terroirs traversés. Elle s'opposait à la clôture des champs et à leur expansion⁷.

D'une façon sans doute assez semblable aux situations que l'on retrouve au Sahel de nos jours, on peut supposer que les relations entre agriculteurs et éleveurs transhumants pouvaient être complémentaires (bénéfices de la fumure laissée par le passage des troupeaux, en particulier) ou antagoniques (dégâts provoqués par les troupeaux, envahissement des couloirs de passage, ...). L'imbrication des membres de la Mesta avec les structures féodales impliquait des rapports de domination spécifiques. Ces relations sont certainement devenues de plus en plus difficiles avec la croissance démographique, qui entraîna une expansion des surfaces cultivées.

1.1.3. La sortie du féodalisme

La transition du féodalisme à la période moderne a sans nul doute été un des moments clés qui a marqué la configuration des structures agraires des différents pays européens des temps modernes. Le rythme des évolutions, plus ou moins rapides, et les rapports de forces très dissemblables entre paysans "libres" ou émancipés, féodaux et bourgeoisies naissantes ont donné naissance à des structures très différentes selon les lieux.

Il n'est pas possible dans le cadre de ce travail d'entrer dans le détail de ces processus en Espagne, ni même de seulement évoquer les multiples variantes locales. Nous ne retiendrons de l'histoire agraire espagnole que quelques grandes lignes qui nous aideront à mettre en avant les spécificités du pays par rapport aux autres cas d'étude.

Dès la fin du XVIII^e siècle, la volonté affirmée dans les discours par la monarchie (*Reforma Ilustrada*) était de moderniser le système féodal et de promouvoir un système fondé sur des laboureurs indépendants travaillant sur leurs propres terres. Il ne s'agissait pas vraiment de développer la paysannerie, mais des producteurs aisés disposant de terres et de capital. La libéralisation du commerce intérieur des céréales, des réformes concernant le *mayorazgo*, des tentatives de limiter le pouvoir de la *Mesta* et un début de vente des terres non utilisées (*baldíos*) et de parcellement des

⁷ Grand Larousse Universel Article Mesta. Ed. 1984. Voir aussi Julius Klein, PhD. *The Mesta*. A study in Spanish economic history 1273-1836. Harvard University Press. London. 1920. 488 p. p 33.

terres communales firent partie des mesures mises en œuvre. La confiscation et la vente des biens de l'Eglise, qui commence à la fin du XVIII^e siècle avec le désamortissement (*desamortización*) de Godoy, avait pour objectif premier de sauver la monarchie de la banqueroute.⁸

Mais les résultats de ces réformes ne furent pas vraiment significatifs⁹. C'est seulement avec les réformes libérales du XIX^e siècle (1815-1860), dans un contexte de guerre civile, que la situation agraire va évoluer rapidement. La crise financière de la monarchie est alors aigue, en partie du fait des conséquences de la perte des colonies d'Amérique. Les biens du clergé séculier et les établissements de charité furent affectés de façons différentes suivant les régions, au cours d'un processus complexe et après plusieurs remises en causes successives de la politique d'affectation. C'est finalement de 1835 (Mendizabal) à 1841 (Espartero) que le processus est généralisé à tous les biens des différentes communautés religieuses et à ceux du clergé séculier¹⁰. Afin de renflouer les caisses de la monarchie, la vente des terres communales se poursuit et s'accélère, c'est le désamortissement civil, qui atteint son point culminant avec la vente de tous les biens de l'Etat en 1855 par Madoz.

La plupart de ces terres publiques et du clergé furent achetées par les nouvelles bourgeoisies rurales et urbaines, dont le pouvoir s'est étendu aux dépens des anciens seigneurs. Seule une petite part de celles-ci est passée aux mains des paysans. Mais les rapports économiques ont changé, les nouveaux maîtres des terres sont désormais surtout des bourgeois, ou des nobles qui ont modifié leurs pratiques économiques.

Le régime seigneurial avait été aboli une première fois par les *Cortes de Cadiz*¹¹ en 1811, par le Gouvernement des territoires non occupés par les troupes de Bonaparte. Les impôts qui s'y rattachaient avaient été supprimés et les lois alors mises en place reconnaissaient le principe de la propriété privée, dans l'esprit de la révolution française. Mais la législation d'inspiration libérale avait ensuite été annulée au retour de la monarchie. Ce n'est qu'en 1837, sous le règne d'Isabelle II que le régime seigneurial fut aboli de manière définitive¹². Ces réformes se poursuivirent pendant la période de la première République espagnole, non sans d'importants mouvements de protestation, en particulier en Andalousie et en Estrémadure. Les *foros* et *rabassas*¹³ furent abolis, et ces dernières formes de tenure ont eu tendance à se transformer en métayage¹⁴.

⁸ La *desamortización* est une question complexe, qui se développe sur plusieurs siècles, et qu'il est impossible de traiter ici en détail. Elle joue en Europe et en Amérique Latine un rôle essentiel dans le passage de l'ancien régime à la période moderne, avec une modification en profondeur des régimes fonciers, qui prend selon les pays et les régions des formes différentes. Mais très souvent, elle ne se traduit pas par une diminution des inégalités d'accès à la terre, parfois tout au contraire.

⁹ Robledo Hernandez, R. *Economistas y reformadores españoles: la cuestión agraria (1760-1935)*, 146 p. 1993. Cité par Hernandez Maria Isabel, *Ejemplos de políticas de tierra en varios países de Europa Occidental*. IRAM, Août 2001.

¹⁰ Pedro Ruiz Torrez, *Reforma agraria y revolución liberal en España*, (p.218) in Garcia Sanz, A y Sanz Fernandez, J. *Reformas y políticas agrarias en la historia de España*. 1996.

¹¹ Une sorte d'Assemblée constituante qui proclama la première constitution espagnole moderne en 1812.

¹² Les seigneurs perdirent le pouvoir de justice qu'ils avaient sur leur territoires, mais l'incidence sur leurs droits fonciers proprement dits resta limitée : les droits des seigneurs sur la terre furent le plus souvent reconnus comme propriété privée. (communication E. Arnalte)

¹³ systèmes de cession d'un terrain pour une durée égale à la durée de vie de la culture présente sur la parcelle (vigne)

¹⁴ Hernandez Maria Isabel, op cit, à partir de Garcia Sanz, A y Sanz Fernandez, J. *Reformas y políticas agrarias en la historia de España*. 1996.

Ces processus ont continué pendant la période de la Restauration, avec des lois incitant à la colonisation des terres vierges, le développement d'une politique hydraulique, la promotion des associations dans l'agriculture. La Loi de Colonisation et de Repeuplement intérieur de 1907 s'inscrit dans cette perspective.

Carte 2. Les systèmes familiaux en Espagne, selon E. Todd.



1.2. Les évolutions depuis la fin du XIXe siècle. Quelques jalons importants de l'évolution des structures agraires.

1.2.1. Les systèmes familiaux au XXe siècle

Nous n'avons évoqué pour le moment que les pratiques d'héritage de la noblesse. Avec la fin de l'époque féodale, il est essentiel d'avoir une idée des modes de transmission des droits dans les classes paysannes et au sein de la bourgeoisie. Sur ce point, les travaux d'Emmanuel Todd sont intéressants. Sans entrer ici dans une discussion approfondie de ses hypothèses, et en particulier celle d'une très grande stabilité des systèmes familiaux, rappelons ses principales conclusions concernant l'Espagne. La répartition des types familiaux correspond selon cet auteur aux étapes successives de la reconquête chrétienne sur les musulmans

Du Nord de la Galice, jusqu'à la Catalogne, on trouve une longue bande de famille souche (système familial dans lequel les relations entre parents et enfants sont de type autoritaire, et les relations entre frères sont de

type non égalitaire – coutumes d'héritage à héritier unique) qui borde l'océan atlantique et longe ensuite la chaîne pyrénéenne jusqu'à la Méditerranée.

Dans tout le reste du territoire, c'est la famille nucléaire égalitaire (relations entre parents et enfants de type libéral et relations entre frères de type égalitaire – division égalitaire du patrimoine lors des héritages) qui domine. La partie Nord de cet ensemble, León et Vieille Castille, est une zone de forte pratique religieuse et de propriété paysanne. Dans la partie Sud, toujours selon Todd, la pratique religieuse est beaucoup plus faible et la grande exploitation domine. Dans le Sud-Ouest, le bassin du Guadalquivir, Emmanuel Todd identifie des traces de familles matrilineaires et communautaires.¹⁵ (voir carte # 2)

Sur la base de cette analyse anthropologique fondée sur l'examen de données démographiques et de multiples monographies locales, Todd prétend trouver les clés d'explication des comportements politiques des différentes régions. Sans aller jusqu'à le suivre sur cette piste sans doute trop

¹⁵ Emmanuel Todd, L'invention de l'Europe, Ed du Seuil, (1^{re} éd. 1990), mars 1996, p 48, p 282 et suivantes.

déterministe, il nous semblait important de reprendre les éléments descriptifs qu'il a rassemblés. Les pratiques d'héritage et la période d'indépendance des enfants par rapport aux parents constituent en effet des variables fondamentales pour comprendre l'évolution des structures agraires paysannes.¹⁶

1.2.2. La seconde République et la tentative de réforme agraire

En 1932, pendant la seconde République espagnole, se met en place un premier processus de réforme agraire. Un institut de la Réforme Agraire est créé et une loi est promulguée, qui permet la création d'*asentamientos campesinos*, des colonies agraires qui devaient devenir définitives une fois que les paysans auraient rempli un certain nombre de conditions (Ley de Bases 1932). La réforme agraire entend à la fois s'attaquer aux restes de rapports féodaux existant encore dans les campagnes et remettre en cause l'appropriation des biens communaux tout en procédant à leur redistribution. Mais les moyens manquent pour indemniser les propriétaires qui devraient être expropriés. Dès 1935, après le changement de gouvernement, la loi de réforme agraire est annulée. La guerre civile éclate en 1936 avant que des changements significatifs aient pu avoir lieu.

Pendant la guerre civile, se met en place dans les zones occupées par l'armée franquiste un processus de contre-réforme, le plus souvent dirigé directement par les anciens propriétaires, qui non seulement récupèrent leurs anciennes terres, mais aussi s'approprient des biens qui ne leur appartenaient pas.¹⁷

1.2.3. La politique agraire franquiste

La politique agraire franquiste prend racine pendant la période de la guerre, et se traduit dès 1939 par la création de l'Institut National de la Colonisation, un organisme autonome chargé d'exécuter les plans du Gouvernement. Il s'agissait en premier lieu de faire face aux besoins alimentaires du pays en développant de grands périmètres irrigués, qui devaient permettre l'installation d'un grand nombre de colons et la mise en culture de nouvelles terres. Ces programmes devaient être mis en place avec l'appui de l'État et les investissements des propriétaires. En Juin 42, un décret autorise l'INC à acheter les terres qui devaient constituer le noyau de base des projets de colonisation. En avril 1946, l'INC peut exproprier des exploitations, si celles-ci ont été déclarées d'intérêt social, et moyennant indemnisation des propriétaires, d'abord immédiate puis, un an plus tard, par le biais d'obligations publiques.

¹⁶ Le tableau dressé par E. Todd semble toutefois entrer en contradiction apparente avec le paysage agraire actuel. La région Nord de famille souche est caractérisée par de nombreuses unités de production de très petite taille et un parcellaire très divisé. Il n'est pas possible ici d'approfondir cette question, mais les pratiques d'héritage inégalitaire sont souvent associées à la petite propriété paysanne et ne sont pas incompatibles sur la longue durée avec le type de parcellaire que l'on trouve dans le Nord de l'Espagne. Dans les régions du Sud, ce sont surtout les pratiques d'héritage des classes dominantes qui ont modelé le paysage agraire, et non les logiques familiales historiques des paysans. La nature des phénomènes étudiés par E.Todd est essentielle à prendre en considération. Mais des travaux plus précis seraient indispensables pour mieux comprendre le fonctionnement des familles, les liens avec les systèmes de production et les évolutions des unités de production et de reproduction dans le temps long. Les simplifications très fortes qu'il applique et ses déductions rapides sont le plus souvent séduisantes, mais elles demanderaient à être approfondies et soumises à un examen rigoureux, au cas par cas.

¹⁷ Hernandez, Maribel, op cit. p 32.

Ce fut globalement un échec. Une partie des terres des propriétaires aurait dû être cédée à l'Etat en guise de paiement des aménagements et être attribuées aux paysans, mais aucune redistribution significative des terres ne se produisit: en tout et pour tout, le bilan fut l'installation de quelques 58 000 colons sur moins de 500 000 ha entre 1940 et 1980. Par contre, de grandes exploitations purent bénéficier de l'installation de l'irrigation, en Andalousie et en Estrémadure, à la charge des finances publiques¹⁸.

Une autre politique mise en place par le gouvernement du Général Franco fut le remembrement des parcelles agricoles (*concentración parcelaria*), afin d'augmenter leur taille et de favoriser la mécanisation. Le processus de remembrement commençait par une phase d'identification des propriétaires et de délimitation des parcelles, un processus public et contradictoire. Lors d'une seconde étape, les terres étaient classées selon leur qualité. Un système d'indice permettait d'établir des équivalences entre des terres de qualité différentes. Un projet d'une nouvelle répartition des terres par lots de qualité équivalentes était alors soumis à l'approbation des propriétaires. Cette politique a entraîné dans certaines régions un abattage massif des haies¹⁹.

Entre les années 50 et la fin des années 80, 5,5 millions d'hectares avaient été remembrés, l'essentiel se trouvant dans les régions de grande culture du centre du pays (3,4 millions d'ha en Castille et León, 1,2 millions d'ha en Castille – La Mancha²⁰). Cette politique a eu un réel impact dans ces régions, mais n'a pas été ailleurs à la hauteur des attentes.

Une des principales conséquences du Franquisme a sans aucun doute été la faiblesse des organisations paysannes espagnoles.

1.2.4. La transition démocratique

Lors de la période de la "transition démocratique", après la mort du Général Franco, la question agraire est revenue sur le devant de la scène politique.

Une loi des propriétés « manifestement améliorables » qui avait pour objectif de s'appliquer aux zones de grande exploitation n'eut aucune conséquence réelle. Les Gouvernements des Communautés autonomes avaient, en accord avec la Constitution de 1978, assumé de nouvelles compétences, et particulièrement dans le domaine des politiques agraires. Leurs interventions et les législations spécifiques qu'elles mirent en place eurent plus de portée. Ainsi, le gouvernement d'Andalousie adopta une loi de réforme agraire en 1984, qui devait permettre d'exproprier des terres. Toutefois, cette loi ne déboucha sur aucune transformation significative de la structure foncière andalouse.²¹

¹⁸ Arnalte, E. et Estruch, V.. Evolution des structures foncières dans l'agriculture espagnole. In Jouve, Anne-Marie (dir.) Terres méditerranéennes: le morcellement, richesse ou danger ? Karthala CIHEAM, 2001, Paris. p 85.

¹⁹ Maribel Hernandez, op cit. p 35.

²⁰ Arnalte, E. et Estruch, V. Evolution des structures foncières dans l'agriculture espagnole. In Jouve, Anne-Marie (dir.) Terres méditerranéennes: le morcellement, richesse ou danger ? Karthala CIHEAM, 2001, Paris. p 85.

²¹ Arnalte, E, et Estruch, V. Op. Cit. p 85. Voir aussi Amador, F.; Ceña, F.; Ramos, E.; Sumpsi, J. Evaluación del proyecto de reforma agraria de Andalucía. Revista de Estudios Agro-sociales. # 162 (1992)

Une loi sur les fermages est promulguée en 1980. Elle accorde une grande stabilité aux locataires, qui peuvent conserver la terre jusqu'à 21 ans. Elle a pour effet de bloquer le marché des locations et elle fait, semble-t-il, apparaître des mécanismes de cession en marge de la loi.

Une loi sur le statut de l'exploitation familiale agricole et des jeunes agriculteurs est approuvée en 1981, mais elle n'eut qu'un faible impact (Arnalte, 2001).

L'entrée de l'Espagne dans la Communauté Européenne en janvier 1986 va entraîner dans les décennies suivantes des changements profonds de l'agriculture du pays, comme nous le verrons plus avant. En 1995, est promulguée une *loi de modernisation des exploitations agricoles* qui réduit considérablement la durée des locations qui est garantie pour le fermier. Elle a pour but de promouvoir la mobilité du foncier. Elle introduit également la notion d'*exploitation prioritaire*, des modifications fiscales dans la transmission des terres et pour les jeunes agriculteurs (fiscalité favorable à la transmission de la propriété / entreprises prioritaires) (voir partie 2).

Le Parti Populaire promulgue en 2003 juste avant la fin de la législature et malgré l'opposition des syndicats professionnels agricoles une loi qui réduit à 3 ans la durée des contrats de location et supprime un certain nombre de droits des fermiers. Deux ans après, le Parti Socialiste Ouvrier Espagnol fera voter une nouvelle loi pour annuler la précédente.

Cette lutte autour de la mobilité du foncier rural montre l'existence d'enjeux importants, pour les partis politiques, autour des évolutions de l'agriculture espagnole.

1.2.5. L'évolution des structures agraires et du secteur rural en Espagne

L'évolution des structures agraires d'Europe de l'Ouest au cours du XXe siècle a été marquée à la fois par le maintien d'unités de production familiale et par la disparition d'un grand nombre d'exploitations, incapables de se maintenir du fait des évolutions des marchés, des techniques, de la démographie et des politiques en vigueur.

Ces phénomènes d'ajustement structurel ne se sont pas déroulés aux mêmes rythmes et suivant les mêmes scénarios dans les différents pays européens. Schématiquement, deux grandes voies étaient possibles, celle de l'augmentation des surfaces travaillées par exploitation, et celle de l'intensification, c'est-à-dire de l'augmentation de la "dimension économique" des exploitations sans augmentation des surfaces par unité de production.²²

Lorsque l'Espagne intègre la Communauté Européenne, la Superficie Agricole Utile (SAU) par exploitation est similaire à la moyenne européenne (Europe à 12), mais la Marge Brute Totale (MBT) par hectare de SAU est la plus faible des 12 États membres. La dimension économique des exploitations espagnoles est de l'ordre de la moitié de la moyenne européenne.²³

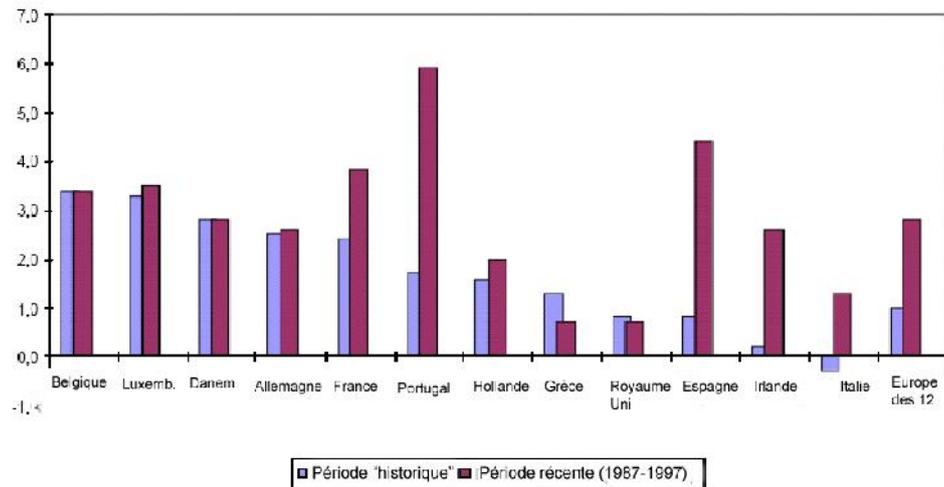
L'intégration à l'Union Européenne va entraîner des changements importants et une forte accélération de l'ajustement structurel. Pendant la période 1987-2003, l'augmentation de la MBT par exploitation est deux fois plus importante que celle observée dans l'ensemble de l'Union. En termes

²² Arnalte, Eladio. Economía política del proceso de ajuste estructural en la agricultura de los países desarrollados. In Arnalte, E. Políticas agrarias y ajuste estructural en la agricultura española. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. 2006. Madrid. 384 p.

²³ López Iglesias Edelmiro. In Arnalte, 2006. p 66.

de surfaces par exploitation, l'Espagne est, après le Portugal, le pays qui connaît dans les années 90 le plus fort taux d'augmentation annuel. C'est aussi un des pays pour lesquels l'écart par rapport aux deux décennies antérieures est le plus grand.

Graphique 1. Les rythmes du processus de restructuration de l'agriculture européenne. (taux de variation annuelle de la SAU par exploitation) ²⁴



Note. La période historique fait référence pour la plupart des pays aux années 1966-1987 ou 1970-1987. Pour l'Espagne, les chiffres correspondent à la superficie totale de l'exploitation et à la période 1962-1989.

Source : López Iglesias Edelmiro. 2003. p. 7.

Comment s'effectuent ces changements ? Quel est l'impact des différentes politiques "foncières" appliquées au niveau national ? Quelles autres politiques, fiscales, économiques, ..., sont directement ou indirectement impliquées dans ces évolutions ? C'est ce que nous allons explorer dans la suite de ce travail.

Tableau 1. Évolution du nombre d'exploitations agricoles et de leur surface en Espagne (1962 - 1989)

	1962	1972	1982	1989	Taux d'évolution cumulée par an				Variation
					1962/1972	1972/1982	1982/1989	1962/1989	1962/1989
No total d'exploitations (milliers)	2 935,3	2 571,1	2 375,3	2 284,9	- 1,3%	- 0,8%	- 0,6%	0,9%	- 22,2%
SAU* (milliers d'ha)	21 210,0	21 885,8	19 626,4	18 380,9	0,3%	- 1,1%	- 0,9%	- 0,5%	- 13,3%
Superficie totale (milliers d'ha)	44 647,9	45 702,7	44 311,8	42 939,2	0,2%	- 0,3%	- 0,4%	- 0,1%	- 3,8%
Sup. totale par exploitation (ha)	15,2	17,8	18,7	18,8	1,6%	0,5%	0,1%	0,8%	23,5%
SAU* par exploitation (ha)	7,2	8,5	8,3	8,0	1,7%	- 0,3%	- 0,4%	0,4%	11,3%

²⁴ López Iglesias, Edelmiro (2003). El proceso de ajuste estructural en la agricultura española durante la década de los 90; implicaciones para el "modelo de agricultura". V Colóquio hispano-portugués de estudos rurais. "Futuro dos territórios rurais numa Europa alargada". Escola Superior Agrária de Bragança. 23-24 de outubro de 2003. p 7.

(*) Afin d'homogénéiser les données de différents recensements, les chiffres de la SAU recouvrent ici la somme des terres labourées et des pâturages (permanents et temporaires)

Source : López Iglesias Edelmiro. In Arnalte, 2006. p 59.

En un peu moins de trente ans, de 1962 à 1989, le nombre d'exploitations diminue de 22,2%, et la SAU par exploitation augmente de 11,3%.

Le tableau 2 montre une forte progression des surfaces en fermage entre 89 et 99 (+44,3%) alors que ceux-ci n'avaient augmenté que +1,6% entre 1982 et 1989. Le poids du métayage diminue tout au long de la période, mais sa réduction s'intensifie entre 1989 et 1999.

A la fin de la décennie 90, les surfaces en propriété représentent 67% de la SAU, alors que le fermage et le métayage concernent respectivement 27% et 3% de la SAU.

Tableau 2. Évolution de la SAU par type de faire-valoir. Espagne. 1982 - 1999.

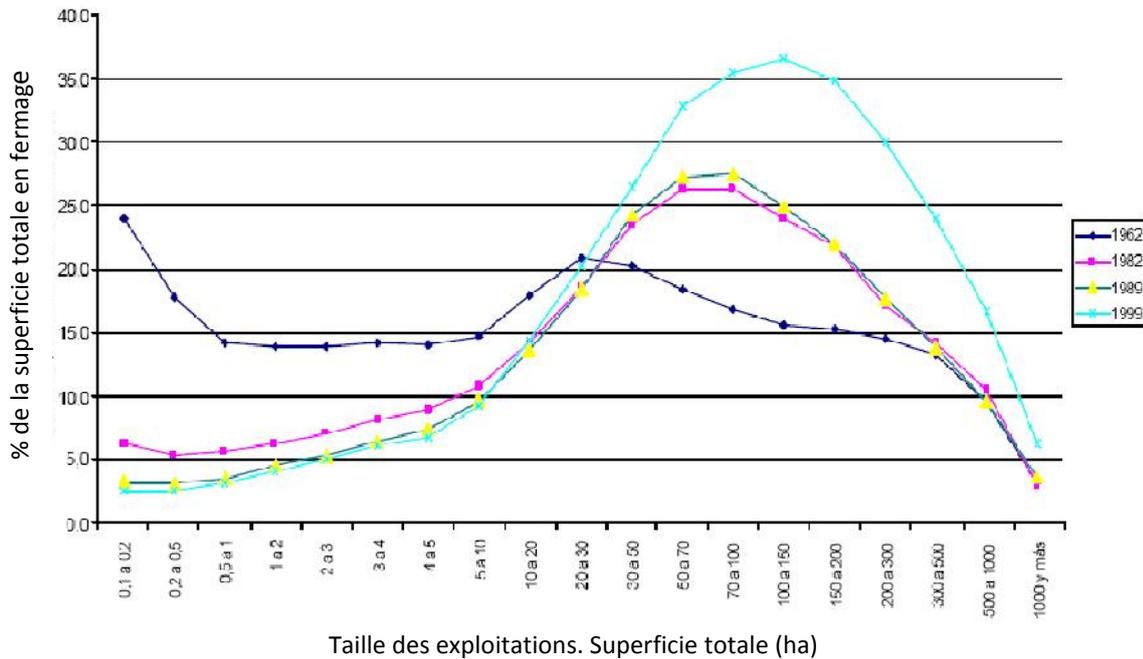
				Évolution en %	
	1982	1989	1999	1982 / 1989	1989 / 1999
Hectares					
Propriété	16 836 231	17 929 461	17 632 290	6,5%	- 1,7%
Fermage	4 826 209	4 901 455	7 073 199	1,6%	44,3%
Métayage	1 285 292	1 174 789	787 295	- 8,6%	- 33,0%
Autres formes *	724 728	734 820	824 003	1,4%	12,1%
TOTAL	23 672 460	24 740 525	26 316 787	4,5%	6,4%
Pourcentages					
Propriété	71,1%	72,5%	67,0%		
Fermage	20,4%	19,8%	26,9%		
Métayage	5,4%	4,7%	3,0%		
Autres formes *	3,1%	3,0%	3,1%		
TOTAL	100%	100%	100%		

* Inclut en 1982 les terres classées en régime "communal"

Source : López Iglesias Edelmiro. In Arnalte, 2006. (à partir des recensements agricoles de l'INE).

Le graphique # 2 montre comment évoluent les surfaces en fermage selon la taille des exploitations. L'importance du fermage diminue très vite, entre 1962 et 1982, pour les très petites unités (de moins de 1 hectare). Elle diminue plus lentement pour les unités de 1 à 30 ha de superficie totale. Elle augmente au contraire fortement pour les exploitations de taille moyenne, de 30 à 300 ha. Elle augmente toujours, mais de moins en moins, pour les exploitations les plus grandes.

Graphique 2. Pourcentage de la superficie totale en fermage par taille d'exploitation. Espagne 1962-1999



Source : López Iglesias, Edelmiro (2003), p. 21.

Regardons maintenant comment la structure des exploitations a évolué en 10 ans, entre 1989 et 1999. On observe une diminution du pourcentage d'exploitations de moins de 10 ha, et une augmentation du pourcentage d'exploitations de 10 à 50 ha et de plus de 50 ha.

En terme de SAU, c'est le pourcentage des surfaces des exploitations de plus de 50 ha qui progresse de façon significative.

Le coefficient Gini augmente très légèrement, passant de 0,82 à 0,825 entre 1989 et 1999.²⁵

²⁵ Calculé par l'auteur, sur la base des chiffres du tableau.

Tableau 3. Évolution de la structure des exploitations (ha SAU) Espagne 1989-1999.

Structure de taille SAU (ha)	Exploitations		SAU	
	1989	1999	1989	1999
< 1	34,3%	32,4%	1,2%	0,9%
1 – 2	15,8%	15,4%	1,8%	1,4%
2 – 5	20,1%	19,1%	5,3%	3,8%
5 – 10	11,7%	11,6%	6,9%	5,1%
10 – 20	7,9%	8,6%	9,2%	7,5%
20 – 30	3,1%	3,5%	6,3%	5,4%
30 – 50	2,9%	3,4%	9,3%	8,1%
50 – 100	2,3%	3,1%	13,5%	13,6%
>= 100	1,8%	2,9%	46,4%	54,1%
TOTAL	100%	100%	100%	100%

< 10 ha	81,9%	78,5%	15,3%	11,2%
10 – 50 ha	13,9%	15,5%	24,8%	21,0%
>= 50 ha	4,2%	6,0%	60,0%	67,8%

Source: López Iglesias, Edelmiro (2003), p. 15. (à partir des recensements agricoles, INE).

Les recensements nationaux montrent par ailleurs un certain développement des formules sociétaires et coopératives, comme le montre le tableau suivant.

Tableau 4. Distribution de la surface totale des exploitation par type de statut juridique du titulaire. Espagne, 1982 – 1999.

	% superficie totale			% SAU corrigée **		
	1982	1989	1999	1982	1989	1999
Personne physique	66,2	60,8	54,1	93,3	87,5	76,0
Société	4,4	7,1	8,3	2,9	5,7	8,3
Entité publique	23,0	25,3	25,2	1,3	2,4	3,8
Coopérative	0,3	0,4	0,6	0,5	0,7	0,9
Autre *	6,1	6,4	11,8	2,0	3,7	11,0
Total	100	100	100	100	100	100

* Afin de rendre les données des trois recensements homogènes, inclut terres communales et SAT.

** Terres labourées et pâturages (permanents et temporaires)

Source: López Iglesias, Edelmiro (2003), p.22. (à partir des recensements agraires INE).

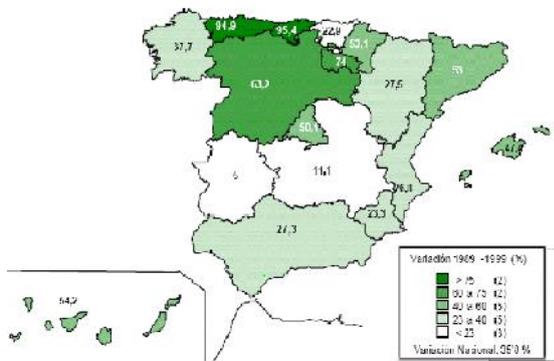
Des études récentes semblent indiquer dans certaines régions une tendance au développement de voies alternatives: externalisation de certains travaux et recours à des entreprises de services. Nous y reviendrons plus avant.

Avec les différences régionales écologiques et historiques que nous avons soulignées d'emblée, il serait dangereux de nous limiter à l'examen de moyennes nationales. Celles-ci ne reflètent que très partiellement les évolutions des différentes régions. Les cartes suivantes par Communauté autonome montrent l'extrême diversité des évolutions. (voir cartes # 3)

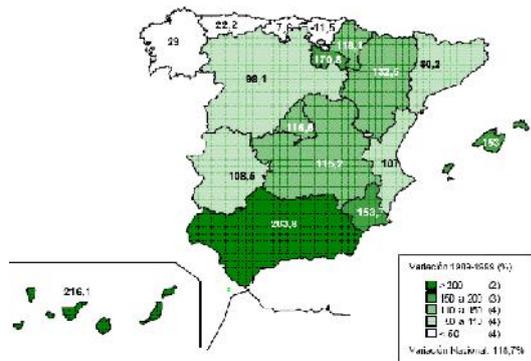
Au cours de la décennie 1989 – 1999, on voit très clairement apparaître des dynamiques opposées au Nord et au Sud du Pays. Alors que le Sud est caractérisé par une augmentation importante de la Marge Brute Totale par hectare, celle-ci diminue fortement dans les communautés autonomes de la côte atlantique. L'augmentation la plus importante des surfaces par exploitation est obtenue dans les deux provinces des Asturies et de Cantabrie, là où la diminution de la MBT a été la plus forte, et en Castille et León, où elle a légèrement augmenté.

Carte 3. Diversité des évolutions par communauté autonome de 1989 à 1999. ²⁶

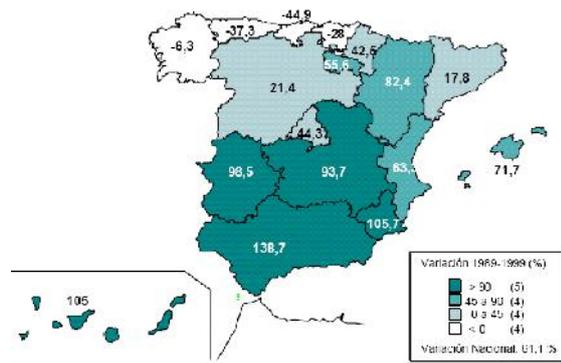
Augmentation de la SAU ./ exploitation 1989 - 1999



Variation de la MBT / exploitation 1989 - 1999



Variations de la MBT / hectare de SAU. 1989 - 1999



La diversité des situations régionales rend l'interprétation des données nationales extrêmement délicate. C'est la raison pour laquelle nous avons opté pour réaliser dans une sous-partie spécifique (cf. 1.3) une description plus détaillée de trois situations spécifiques, en utilisant à nouveau à cet effet l'étude récente coordonnée par Eladio Arnalte, *Políticas agrarias y ajuste estructural en la agricultura española*. (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2006).

1.2.6. L'entrée de l'Espagne dans la Communauté Européenne et l'application des mesures de la politique agricole commune (PAC)

L'objet de ce travail n'est pas de faire une étude exhaustive de l'application des politiques agricoles européennes. Toutefois, même si elles ne constituent pas des politiques foncières en tant que telles, les mesures de la PAC ont un fort impact sur les structures des exploitations.

²⁶ Source: Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural. Ministerio de Agricultura, Pesca, y Alimentación. 2003. Madrid. Capítulo 2. Las estructuras agrarias.

Nous nous limiterons donc ici à essayer de mettre en évidence les interactions les plus importantes qu'elles entretiennent avec les politiques foncières, afin d'interpréter les évolutions des structures des exploitations espagnoles.

a. La mise en place des quotas laitiers²⁷

L'Union Européenne avait décidé la mise en place des quotas laitiers en 1984. Lorsque l'Espagne devient membre de l'Union en 1986, l'application de ces quotas va poser un certain nombre de difficultés. Le traité d'adhésion avait accordé à l'Espagne un quota global calculé à partir des statistiques officielles qui faisaient état, du fait des sous-déclarations visant à payer moins d'impôts, à des volumes très inférieurs à la réalité.

Le gouvernement espagnol a commencé une longue bataille pour obtenir une augmentation de son quota. Dans un premier temps, il n'appliqua pas les quotas avec rigueur. Ce n'est qu'à partir de 1992 que ceux-ci ont été mis en place de façon effective. Ce qu'il faut noter, c'est que la production de lait avait fortement augmenté pendant les années antérieures, stimulée par des prix attractifs et l'absence de contrôle des volumes mis sur le marché. L'Espagne a demandé et obtenu des quotas complémentaires au cours de la décennie 2000, mais ceux-ci sont restés insuffisants, aux dires des organisations professionnelles agricoles.

Les quotas laitiers donnent lieu à des droits à produire et à commercialiser une quantité déterminée de lait à un prix garanti. Ils sont basés sur des acquis historiques. Ils sont liés au producteur. Le quota pour un pays est la somme des quantités reconnues aux producteurs. En Espagne, l'approche des quotas est fondée sur une vision libérale et marchande des transferts des droits à produire. Il n'y a pas de lien direct entre quota laitier et foncier.

La politique de restructuration du secteur laitier, estimée nécessaire du fait de la grande quantité de très petites exploitations considérées comme non viables, va favoriser les cessions temporaires et les transferts définitifs de quotas entre producteurs. Elle ne va pas chercher à subventionner en priorité l'abandon de la production par les plus petits. Les quotas laitiers ont été régionalisés par Communauté autonome, mais une partie importante des fonds destinés à la restructuration du secteur laitier est gérée par le Ministère au niveau du pays.

b. La réforme de la PAC de 2003 et la mise en place des droits à paiement unique (DPU) en 2006²⁸

L'agriculture espagnole recouvre à la fois des systèmes de production très intensifs, avec utilisation de l'irrigation (environ 3,3 millions d'ha irrigués) et des systèmes très extensifs, qui concernent de très vastes zones, et où se pratiquent des rotations comprenant des jachères biennales ou triennales (couvrant une surface estimée à 3,3 millions d'ha). Elle est un des principaux bénéficiaires de la PAC, tous piliers confondus. La réforme de la PAC de 2003 ne touche ainsi qu'une partie de la production, environ 1/3 en valeur des productions agricoles (grandes cultures, bovins, ovins-caprins, huile

²⁷ Partie construite essentiellement à partir de Massot-Martí, Albert, Difficultés de mise en place des quotas laitiers et blocages régionaux en Espagne, in Barthélemy D., David J., (Ed.) L'agriculture européenne et les droits à produire. INRA. 1999.

²⁸ Cette partie est essentiellement basée sur l'étude de JP Boiron, JC Kroll, D Lepicier, A Leseigneur, JB Viallon: La mise en œuvre des DPU et de l'article 69 dans les Etats membres de l'Union Européenne. Etude MAP-ENESAD, 2006. tomes 1 et 2. et sur l'article de synthèse des mêmes auteurs intitulé "La mise en œuvre des DPU dans les Etats membres de l'Union Européenne." Notes et Etudes Economiques # 31, Juillet 2008. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche. Sous direction de la Prospective et de l'Evaluation.

d'olive), mais elle concerne l'essentiel du territoire. Les deux autres tiers en valeur de la production, qui ne sont pas aidés (fruits et légumes, vignes, porcs et volailles), sont des secteurs excédentaires.

La politique a été décidée et est appliquée au niveau national, mais le choix national a fait l'objet d'une concertation et de négociations préalables avec les différentes Communautés Autonomes. Les aides sont versées par les Communautés Autonomes, sous la responsabilité et la coordination d'un organisme national, le FEGA (Fondo Español de Garantía Agraria). Chaque Communauté est responsable de l'établissement de la base de données utilisée pour l'application de la PAC, mais elle doit respecter les règles communes définies pour l'ensemble de l'Espagne.

L'Espagne a fait le choix de maintenir un couplage des aides aussi fort que possible²⁹ et de fixer les modalités de calcul des DPU sur les références historiques, et non sur la régionalisation. Elle a aussi choisi de mettre en place des mesures visant à éviter une chute trop brutale de certaines productions et de réorienter les restructurations (utilisation de l'article 69)³⁰. Enfin, l'Espagne a établi une réserve nationale (3% du total des DPU) et réglementé les échanges de DPU³¹.

Tout comme en France, le calcul basé sur les références historiques a demandé de mettre en place des mesures d'ajustement liées aux changements qui étaient advenus entre la période de référence (2000-2002) et la date de mise en œuvre de la réforme (2006).³²

1.3. Regard sur les différences régionales

L'étude coordonnée par Eladio Arnalte (2006) sur les politiques agraires et l'ajustement structurel de l'agriculture espagnole nous permet d'aller plus loin dans la compréhension de la diversité régionale. On y trouve une analyse générale du processus d'ajustement des structures, mais aussi des analyses régionales qui s'appuient sur des études de cas réalisées dans plusieurs *comarcas*³³ autour de plusieurs productions importantes pour le pays: grandes cultures et élevage en Castille et León, oliveraies en Andalousie et dans la Communauté de Valencia, élevage bovin dans la région atlantique Nord.³⁴

²⁹ Élevage: découplage total sur le lait, la prime à la vache allaitante reste couplée à 100%; la prime aux bovins mâles est découplée à 93%, la prime d'abattage est découplée à 60%, les primes sur les ovins et les caprins sont découplées à 50%. Céréales et oléagineux: seuls 25% restent couplés; Oliviers: découplage quasiment total (95%); Jachères traditionnelles, 100% découplée.

³⁰ Aides aux exploitations qui maintiennent des vaches allaitantes, paiements pour la viande et le lait de qualité, paiement pour le coton sans impureté et au faible degré d'humidité et pour 3 ans pour du tabac de qualité.

³¹ D'une façon très similaire à la France. Prélèvement de 50% pendant les 3 premières années (puis 30%), sur les ventes de DPU sans terre. Prélèvement de 10% sur les ventes de DPU avec terres, réduit à 5% si transfert d'une exploitation entière, et à 0% si transfert au profit d'une installation ou par héritage.

³² Des difficultés particulières sont apparues avec l'existence de systèmes de rotation comprenant à la fois de cultures aidées et des cultures non aidées, et la présence de jachères traditionnelles, ainsi qu'avec l'existence de déficits de références historiques d'aides pour les vaches allaitantes, concernant environ 50% de cette partie du cheptel.

³³ Petite région présentant des caractères géographiques et historiques communs, qui regroupe plusieurs municipalités.

³⁴ Cette partie est basée essentiellement et sauf indications contraires sur l'étude publiée en 2006 par la Secretaría General Técnica du Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación Políticas agrarias y ajuste estructural en la agricultura española. Coordinador Eladio Arnalte Alegre. 384 pages.

Nous nous appuyerons sur ces travaux pour mieux comprendre les liens possibles entre les politiques foncières, sur lesquelles nous reviendrons plus avant, les effets des politiques agricoles et l'évolution des structures.

1.3.1. Castilla y León. Région de grandes cultures. ³⁵

Cette partie de la recherche a pour objectif de comprendre les évolutions des systèmes de production des *herbáceos*, que nous traduirons ici par grande culture. Les auteurs rappellent qu'au cours des années 90, le nombre d'exploitations de grande culture en Espagne a chuté de 32,5% et leur superficie moyenne a augmenté de 51,9%, une évolution sensiblement différente de la moyenne nationale (respectivement – 21,7% et +25,3%).

C'est parce que l'on trouve dans la Communauté Autonome de Castille et León des systèmes spécialisés de cette nature que celle-ci a été choisie pour y développer deux études de cas, permettant d'aborder une situation sans irrigation, au sein de la *comarca* de Campos (Palencia), et une situation avec irrigation, dans la *comarca* de El Páramo (León)³⁶. La SAU de Campos est occupée essentiellement par des céréales (75% en 1989, 65% en 1999) et par des jachères (16% en 1989, 13% en 1999). Sur El Páramo, la production est plus diversifiée (maïs: 21% en 89, 58% en 99; betterave: 17% en 89, 10% en 99; blé tendre: 17% en 89, 11% en 99; orge: 16% en 89, 2% en 99; haricot: 15% en 89, 4% en 99).

Entre 1989 et 1999, on observe une diminution des petites exploitations et des exploitations moyennes (en faire valoir direct et en fermage) qui soit disparaissent, soit grandissent. Inversement, les exploitations grandes et très grandes augmentent en nombre et en pourcentage de la SAU, essentiellement par le biais de la location de foncier. Il se produit aussi, mais à une échelle moindre du fait du prix élevé du foncier, une augmentation des grandes exploitations en propriété, surtout sur El Páramo. Sur Campos, on constate une augmentation des formes de propriété non personnelle pour les grandes exploitations en faire valoir direct³⁷.

Les chercheurs considèrent que c'est la réduction des marges économiques des producteurs, liée dans une large mesure à la réforme de la PAC de 1992, qui constitue le principal moteur de cette évolution.

La réforme de la PAC de 1992 a consisté à diminuer les prix garantis et à introduire des aides directes par hectare. Au cours des premières années, la réduction programmée des prix n'a que peu affecté les producteurs espagnols, car en même temps, la peseta a été dévaluée. D. Ortiz y O. Moreno expliquent que les paiements directs ont non seulement compensé la diminution des revenus, mais ont même été au-delà. Les agriculteurs en ont profité pour augmenter et rénover leurs parcs de

³⁵ Voir: Dionisio Ortiz Miranda et Olga Moreno Perez, Ajuste estructural en los sistemas especializados en cultivos herbáceos en Castilla y León, et Olga Moreno Pérez et Carmen Muñoz Zamora, Aspectos territoriales del proceso de ajuste en las llanuras cerealistas castellano-leonesas. In Arnalte E. (2006) *Op cit.*

³⁶ Une réinterprétation des données des recensements de 1989 et de 1999 y a été combinée avec des entretiens approfondis avec des producteurs, des travailleurs de l'administration de la Communauté Autonome, et des représentants des Organisations Professionnelles Agricoles. Les auteurs ont travaillé sur la base d'une typologie construite en croisant la taille des exploitations et le type de faire-valoir.

³⁷ Le pourcentage de la SAU gérée par des exploitations qui ne sont pas propriété de personnes individuelles mais de personnes morales augmente de 11 à 22 en 10 ans. D'après les enquêtes de terrain, il ne s'agirait pas en général de formes sociétaires classiques (société anonyme, coopérative) mais essentiellement de *comunidades de bienes*.

machines agricoles, en achetant des tracteurs plus puissants. C'est ensuite que les marges des agriculteurs vont baisser quand il leur faudra rembourser les emprunts. Ils devront dès lors travailler de plus en plus de surfaces pour pouvoir maintenir leurs revenus.

Des modifications significatives des pratiques et des techniques agricoles ont lieu dans ce contexte, et la réforme de la PAC influe parfois directement sur certaines d'entre elles, comme par exemple sur l'évolution de la place des jachères.

Dans la *comarca* de Campos, les exploitations qui laissaient des terres en jachère afin de gérer la fertilité vont réorganiser leurs surfaces de façon à pouvoir bénéficier le plus possible des aides de la PAC liées à la mise en jachère. Cela va se traduire par une réduction des jachères sur la base des surfaces qui pouvaient être subventionnées. L'augmentation des surfaces cultivées viendra amortir en partie la diminution de revenus au cours de la période.

Dans les exploitations irriguées de El Páramo, les nouvelles conditions économiques amènent les agriculteurs à augmenter la spécialisation de leurs exploitations et à produire de plus en plus de maïs, en réduisant les besoins en travail par hectare. Notons que l'organisation de l'irrigation par tours d'eau dans cette *comarca* limite la croissance des surfaces des exploitations.

Le développement de techniques de travail minimal du sol, et du semis direct pour les exploitations les plus grandes en agriculture pluviale, l'expansion de l'usage des herbicides, la simplification des itinéraires techniques sont surtout le fait des agriculteurs les plus jeunes (qui ont entre 40 et 50 ans) et ont réussi à travailler des surfaces importantes.

Il semble que l'introduction des paiements par hectare ait conduit de nombreux propriétaires qui mettaient fin à leur activité d'agriculteur et des héritiers non agriculteurs à ne pas vendre leurs terres. D'où une réduction de l'offre, et des prix du foncier agricole qui ont augmenté au cours des années 90.

C'est essentiellement par le biais de la location que s'opèrent les agrandissements. On observe ici de toute évidence une conséquence de la Loi de Modernisation de 1995, qui a rendu le statut du fermage beaucoup plus flexible³⁸. La forte demande fait monter les prix des locations. Dans la zone de Campos, les montants des fermages passent de 75 à 120 €/ha entre 1989 et 1999, dans celle de El Páramo, de 210 à 360 € (en prix constants de 1999, dans les deux cas). Les conditions de fermage offertes au producteur sont moins favorables, plus onéreuses et moins sécurisées, mais cet inconvénient est compensé par la possibilité de s'agrandir rapidement et de maintenir ainsi l'exploitation. Par ailleurs, la concentration des exploitations s'opère sur la base de propriétés très fragmentées de plus en plus nombreuses. Cela peut freiner le développement technique et remet à l'ordre du jour la question du remembrement. Ce sont les plus jeunes qui opèrent cette « fuite en avant », avec des équipements de plus en plus lourds et un agrandissement rapide par le recours au fermage, sur les terres « libérées » par les agriculteurs sortants.

L'étude que nous utilisons a été réalisée avant qu'il ne soit possible de faire un bilan ex-post de l'impact de la réforme de la PAC de 2003 et de la mise en place des DPU. Comme nous l'avons signalé, celle-ci n'a commencé à être appliquée en fait qu'en 2006. Les auteurs essaient toutefois de faire de la prospective en modélisant sur la base des données économiques qu'ils ont recueillies les

³⁸ Il y a peut-être aussi eu une formalisation de cessions informelles qui n'étaient pas enregistrées et qui se seraient développées en contournement de la loi de 1980, notent les auteurs du rapport.

comportements des différents types d'exploitants pendant la phase de mise en œuvre des DPU. Ceux-ci peuvent continuer à produire ou choisir de ne plus produire. Dans ce dernier cas, ils peuvent maintenir leurs terres propres en location ou non.

Les auteurs concluent que si les exploitations les plus grandes allaient continuer à produire, certains types d'exploitations avaient intérêt à percevoir les aides découplés et à arrêter la production.

Il apparaîtrait ainsi :

- un marché de terres sans DPU, lorsque ce sont les fermiers qui ont généré les droits pendant la période de référence de 2000 – 2002 et qu'ils ont ensuite restitué les terres à leurs propriétaires sans leur céder les droits à produire correspondants.
- un marché de DPU sans terres, que les titulaires doivent activer en justifiant d'hectares éligibles, et qu'ils perdent s'ils ne l'ont pas fait pendant 3 ans.

Par ailleurs, la perception des DPU implique le respect d'un certain nombre de critères environnementaux, qui oblige à des travaux similaires à ceux que nécessite une jachère, et contraint donc les agriculteurs qui souhaiteraient arrêter de produire à garder du matériel pour les réaliser ou à les faire faire par des entreprises de services.

Nous ne disposons malheureusement pas d'études récentes qui permettraient de valider ou d'infirmer ces scénarios, mais ces analyses permettent de raisonner les différentes trajectoires d'évolution possibles.

Si nous regardons maintenant les évolutions qui ont lieu au niveau des territoires de Castille et León, on constate, et ce n'est pas une exception en Espagne, un très violent phénomène de dépeuplement au cours des dernières décennies. A Campos, la population a baissé de 13,6% de 1981 à 1991, et de 17,2% de 1991 à 2001. A El Páramo, les chiffres sont respectivement de 10,4% et 15,2%. A Campos, on a une moyenne de 0,83 UTA pour 100 ha en 1999 et des exploitations dans lesquelles travaille presque toujours une seule personne. Le recours à une activité lucrative complémentaire, pourtant assez aisé en systèmes de grandes cultures, n'a pas pu freiner la disparition des agriculteurs des plus petites unités. Les producteurs sont de plus en plus coupés du développement local. Sur la zone de El Páramo, les phénomènes de déracinement et de chute de la population ont été moins importants. O Moreno et C Muñoz concluent que, malgré ces évolutions, l'agriculture reste essentielle pour que les territoires gardent leur vitalité, mais elles s'interrogent à juste titre sur la capacité des aides du premier pilier de la PAC à contribuer à développer la multifonctionnalité de l'agriculture.

Conclusions à partir de ces cas de grandes cultures

Les grandes tendances que nous venons de décrire, augmentation de la taille des exploitations et développement de technologies exigeant de moins en moins de travail humain par hectare, ne constituent pas une exception en Europe. Ce qui est intéressant, c'est de voir ici les effets de la rapidité du processus, comment il se développe à partir d'une structure agraire fortement inégalitaire et de regarder en quoi la PAC participe aux changements.

Il est clair que la PAC, au travers de ses formes successives, a influencé directement la façon dont les structures agricoles et les systèmes de production évoluent. En introduisant des mécanismes de rente au bénéfice des propriétaires qui étaient agriculteurs pendant la période de référence, elle interagit aussi directement avec les politiques foncières.

Le développement du fermage, conséquence de la libéralisation du statut en 1995, garantit de moins bonnes conditions pour les producteurs. Les plus petits producteurs, le plus souvent âgés, n'ont pas de successeurs et n'ont pas d'organisation suffisamment puissante pour les défendre. Ils étaient souvent aussi propriétaires et la mise en place des DPU peut sans doute servir à favoriser leur repli sur ce statut, une fois retirés de la production. Les plus gros producteurs ont bénéficié des changements de la loi sur le fermage pour pouvoir s'agrandir rapidement et ne semblent pas trop souffrir de ce statut plus incertain. Le fait de détenir du matériel puissant semble consolider la position de force des plus gros fermiers dans la région. Ils peuvent aussi vendre des services de machinisme aux plus petits ou à ceux qui ont arrêté la production et veulent continuer à percevoir les DPU. Ils continuent de bénéficier d'aides importantes de la PAC, couplées ou découplées.

Les tendances actuelles nous interpellent. Malgré les discours sur le développement territorial et rural, la multifonctionnalité de l'agriculture, ces campagnes de plus en plus vides pourront-elles encore être cultivables si les aides européennes diminuent et si elles sont en concurrence au niveau mondial ?

1.3.2. Les régions de production d'huile d'olive

Dans les régions du Sud de l'Espagne, les plantations d'oliviers occupent une place très importante, tant par le poids économique de la production que par l'espace que celles-ci occupent souvent dans les territoires. L'étude que nous utilisons dans cette sous partie comme référence principale s'est intéressée à deux *comarcas* des provinces de Córdoba et Jaén, en Andalousie, où la production d'huile d'olive constitue l'activité principale. Elle examine également une *comarca* de la Communauté de Valencia, où les oliveraies ont un rôle marginal dans la production nationale mais continuent d'avoir une place essentielle dans les systèmes agraires d'unités de production qui se trouvent dans cette région dans leur majorité en grande difficulté.³⁹

Le développement des vergers d'oliviers a eu lieu lorsque les processus de *désamortissement* se sont produits, depuis le début du XIXe siècle (voir ci dessus). Entre 1940 et 1959, la production s'est concentrée dans les provinces andalouses de Córdoba, Sevilla, Malaga, Granada et Jaén, la quantité d'huile primant alors sur la qualité. Les années 60 et 70 ont été marquées par une crise, qui conduisit à l'abandon ou l'arrachage de 350 000 ha d'oliveraies, et à la technification de la production.

L'entrée de l'Espagne dans l'Union Européenne marque un changement radical pour ce secteur de production. L'huile d'olive y est en effet très protégée. Les recensements de 1989 et 1999 montrent que les surfaces en oliveraies ont augmenté en 10 ans de quasiment 30% en Andalousie, ce qui représente plus de 350 000 ha de nouvelles plantations. Pendant la même période, les autres productions ont fortement diminué. On constate également une forte augmentation des plantations d'oliviers irriguées et des plantations intensives, tout comme des surfaces travaillées en agriculture écologique.

Les subventions de la PAC ont joué un rôle majeur dans ces changements. Elles ont permis que les marges brutes des systèmes intensifs de production d'olives (tant ceux avec irrigation que les systèmes d'agriculture pluviale), deviennent beaucoup plus élevées que celles des systèmes traditionnels. La production a énormément augmenté en valeur jusqu'en 1996, puis elle a diminué, du fait des pénalisations induites par le dépassement des quantités maximales autorisées par l'Union

³⁹ Gallardo Cobos, Rosa et Ceña Delgado, Felisa. El proceso de ajuste estructural en el olivar de Andalucía. in Arnalte E. (2006) op cit.

Européenne. Les marges brutes pour l'olivier sont devenues très supérieures à celles que permettaient de dégager les cultures céréalières. Elles ont atteint un pic en 1996-98, devenant 4 à 8 fois supérieures à celles du blé dur. Elles ont ensuite régulièrement baissé. 47% des cultures de céréales de la campagne de Córdoba ont été ainsi substituées par des oliveraies entre 1989 et 1999.

La réforme de la PAC ayant conduit à la mise en place des DPU s'est traduite, à la demande du secteur, en un découplage des aides à 95% (décision du 21 décembre 2004 de la Commission Sectorielle de l'Agriculture pour l'application de réforme de la politique agricole commune en Espagne). Les 5% d'aide couplée (c'est-à-dire 103 millions d'Euros) sont réservés à des situations particulières très diverses⁴⁰. Elles sont distribuées par les Communautés Autonomes, qui décident quelles catégories d'exploitations et quels types de plantations elles souhaitent aider. Mais le schéma de distribution est modulé en fonction des montants de l'aide découplée générée par les oliviers qu'ils reçoivent⁴¹.

Le fait qu'il s'agisse de plantations pérennes influe bien évidemment sur la possibilité de découpler réellement l'aide de la production. La plupart des plantations sont en faire valoir direct, le propriétaire et l'exploitant sont une seule et même personne et on ne change pas de verger d'une année sur l'autre.

L'évolution des structures des exploitations a été très différente entre 1989 et 1999 de ce que nous avons constaté en Castille et León. Les aides ont entraîné une intensification de la production et une augmentation de la dimension économique des exploitations, petites et grandes. En Andalousie, dans les *comarcas* qui ont été étudiées, de Campiña Alta (Córdoba) et La Loma (Jaén), il n'y a pas eu disparition des petites structures mais plutôt une légère augmentation du nombre des exploitations de moins de 10 ha. Les exploitations de 10 à 50 ha et de 50 à 150 ha ont augmenté en nombre et en SAU, alors que les exploitations de plus de 150 ha ont varié en nombre de façons différentes dans les deux zones (+ 35,6% pour Campiña Alta et - 21,1% pour La Loma) et diminué dans les deux cas en SAU (- 2,9% pour Campiña Alta et - 27,6% pour La Loma).

Sur la base de ces études de cas, on voit comment ces régions sont caractérisées par la spécialisation des exploitations et l'intensification de la production d'olives. Ces évolutions touchent la plupart des unités de production, quelle que soit leur taille.

Les marchés fonciers ont évolué de pair avec l'augmentation de la rentabilité des oliveraies. Le prix de la terre a augmenté, et en particulier celui des terres susceptibles d'être converties en plantations d'oliviers.

On constate une légère augmentation des terres en fermage et en métayage, et un développement des travaux réalisés par des entreprises pour le compte des producteurs.

⁴⁰ Oliveraies dans des zones dépendant très fortement de cette culture (plus de 80% de la SAU), oliveraies âgées d'intérêt culturel et paysager, oliveraies en zones marginales, oliveraies de bas rendement sur le point d'être abandonnées, oliveraies intégrées dans des appellations d'origine. F. Ceña Delgado, R. Gallardo C. F. Ramos Real. Efectos territoriales de la expansión del olivar en Andalucía e implicaciones de los nuevos escenarios sectoriales. p 218. In Arnalte E. (2006) op.cit.

⁴¹ Les exploitants reçoivent la totalité de l'aide couplée si le montant de l'aide découplée liée aux oliviers est inférieur à 20 000 €, ceux qui reçoivent une aide découplée supérieure à 30 000 € n'ont pas accès à l'aide couplée, et pour la catégorie intermédiaire, un barème progressif est établi. F. Ceña Delgado, et al op cit.

Le nombre de travailleurs par hectare a augmenté, tant sur la base du travail familial que sur celle du travail salarié. Les doubles actifs ont plutôt diminué. Il n'y a pas eu désertification des campagnes; le tissu social et économique s'est au contraire renforcé.

L'ampleur de l'extension des oliveraies intensives entraîne par ailleurs une pression très forte sur les ressources en eau (dans une région où les précipitations varient entre 300 et 600 mm par an) et provoque des problèmes écologiques, en lien avec l'augmentation de l'usage des pesticides et des engrais.

Dans les régions de rendement marginal des oliviers, comme celle de l'arrière pays de Valencia, la situation est très différente. On y observe un ajustement structurel violent, mais ce sont les exploitations qui ont des oliveraies qui résistent le mieux. Les producteurs ayant une activité non agricole y sont très nombreux.

Retenons en conclusion que dans le cas des régions de production d'olives, les liens entre politiques foncières à proprement parler et évolutions des structures ne sont donc pas évidents sur une courte période. Ce sont les effets « revenu » de la PAC qui, de toute évidence, dominent les transformations.

1.3.3. La région Nord atlantique d'élevage bovin

C'est la troisième région étudiée par l'équipe coordonnée par E. Arnalte. Elle regroupe la Galice, les Asturies et la Cantabrie. Ici, c'est l'élevage bovin qui domine, laitier et à viande. Il s'agit d'une zone où l'on trouve historiquement de petites exploitations (SAU moyenne de l'ordre du huitième du reste de l'Espagne, et taille des troupeaux par exploitation – ou par travailleur – de l'ordre du tiers)⁴².

Au début des années 60, les systèmes de production étaient basés le plus souvent sur la polyculture-élevage. Les bovins étaient présents dans près de 70% des exploitations, utilisés pour le lait, la viande, mais aussi comme animaux de trait. La région va voir des nombreuses exploitations disparaître, et une spécialisation vers le lait s'opérer pour celles qui vont pouvoir se maintenir. La force de travail occupée dans l'agriculture chute très fortement (-40% de 1959 à 1983). Les exploitations sont restées malgré tout de très petite taille. La disparition des exploitations passe en général dans un premier temps par l'élimination des vaches laitières, avec repli de l'exploitant sur des activités d'autoconsommation, avant le retrait total de l'exploitant.

Les exploitations laitières voient leur nombre se réduire au cours des années 80 (-3,8% par an), et la SAU qu'elles occupent augmenter légèrement (+1%). Dans les années 90, leur nombre diminue très fortement (-8,7% par an), et la SAU correspondante moins fortement (-2,5%).

Les exploitations de bovins à viande diminuent fortement en nombre au cours des années 80 (-6% par an), et la SAU qu'elles occupent diminue légèrement (-2%). Dans les années 90, leur

⁴² Voir 1/ F.Sineiro Garcia, E.López Iglesias, R. Lorenzana Fernández et B. Valdés Paços. El proceso de ajuste en la ganadería bovina de la cornisa cantábrica. 2/ F.Sineiro Garcia, E.López Iglesias, A.Ribas Álvarez, R. Lorenzana Fernández. Los factores explicativos del ajuste estructural reciente en la ganadería bovina de la Cornisa Cantábrica. 3/ María do Mar Pérez F., A.I. García A., F. Docío R. Efectos territoriales de la reestructuración de la ganadería bovina de la Cornisa Cantábrica. In Arnalte E. (coordinador) Arnalte, 2006, Op cit.

nombre reste pratiquement stable (-0,3% par an), et la SAU correspondante augmente fortement (+4,7%).⁴³

La tendance à la spécialisation laitière s'est inversée au cours des années 90. Par ailleurs, ce sont les exploitations qui disposent de plus de 20 UGB qui prospèrent, alors que celles qui se trouvent en dessous de ce seuil disparaissent rapidement.

La façon dont les subventions de la PAC ont été réparties et réellement distribuées a joué un rôle important dans ces évolutions. En 1990, les subventions que recevaient les producteurs représentaient 2,1% des revenus bruts pour les exploitations laitières, et 0,9% pour les exploitations de bovins à viande. En 2003, Ces chiffres étaient passés respectivement à 10,8% et 56,1%.⁴⁴

Nous avons mentionné que les quotas laitiers n'avaient pas été appliqués en Espagne avant 1992-93. Les éleveurs ont au début profité de prix relativement favorables. Ensuite, ils se sont vus confrontés à un fort déficit de quotas par rapport à leur production historique réelle, qui n'a pas été comblé dans cette région par les amplifications décidées en 1992 et en 1999.⁴⁵

Un marché actif de quotas et les politiques visant à favoriser le retrait des agriculteurs les moins performants a accéléré le processus de disparitions des exploitations laitières les plus petites.

Un phénomène assez semblable en terme d'accès aux droits à subventions s'est produit ensuite avec les subventions pour la viande lorsque la réforme de la PAC de 1992 a été mise en place. La reconversion lait viande s'est dans une large mesure produite après cette date, ce qui a entraîné un déficit de droits à subventions en ce qui concerne les vaches allaitantes.

Globalement, les éleveurs de la région recevaient ainsi en 2002 un montant d'aides de l'Europe qui correspondait seulement à 3,3% des aides directes reçues par l'Espagne, alors qu'ils assuraient 6,1% de la production agricole nationale.⁴⁶

La réforme qui met en place les DPU en 2006 implique un découplage total pour le lait. Toutefois, les calculs prospectifs faits par F. Sineiro et al montrent que, si aucune catégorie de producteurs n'avait intérêt à arrêter de produire, les petites exploitations souffriraient plus que les grandes du changement des politiques d'aide.

La réforme maintient des aides couplées pour la viande (100% pour l'abattage des veaux, 100% pour la prime à la vache allaitante, et 40% pour l'abattage des animaux adultes). De ce fait, les revenus des producteurs de viande bovine sont devenus très dépendants des aides directes.

Les chercheurs ne mentionnent en aucun moment de lien avec les politiques foncières, ni en ce qui concerne l'évolution des marchés fonciers, ni des locations et des prix des loyers. C'est certainement sur des périodes plus longues que peuvent s'apprécier de telles évolutions, mais ce manque est aussi

⁴³ F.Sineiro, E.López I, R. Lorenzana F. et B. Valdés P.. Op cit. p 274-275.

⁴⁴ F. Sineiro G., E.López I., A.Ribas Á., R. Lorenzana F.. Op cit, p 308. Tableau réalisé à partir des données du RICA. Eurostats.

⁴⁵ Ce déficit était estimé dans l'ensemble de ces trois Communautés Autonomes à 240 à 340 mille tonnes en 2004-05, et c'était la moitié des exploitations productrices qui étaient concernées. Ce sont surtout les petites exploitations qui sont concernées. Idem, p 311.

⁴⁶ Idem, p 313.

révélateur de la difficulté qui existe à mettre en évidence à partir des données statistiques aujourd'hui disponibles les tendances de l'évolution des structures agraires sur le long terme.

1.3.4. Quelques mots de conclusion sur ces différences régionales

La révision de ces quelques exemples nous a quelque peu éloigné du sujet central de notre réflexion. En effet, nous n'avons pas pour objet d'étudier ici en détail les moteurs de l'évolution des structures. Toutefois, elle nous a permis de montrer la difficulté qu'il y a à essayer de comprendre les impacts des différentes politiques agricoles et foncières.

Il y a beaucoup d'autres situations que nous n'avons pas évoquées et qui relèvent de dynamiques agraires très différentes de celles que nous avons exposées. Citons par exemple le cas des productions maraîchères et fruitières sous serres du Sud de l'Espagne, où s'est développée une agriculture le plus souvent familiale très intensive en travail et très fortement utilisatrice de main d'œuvre immigrée peu payée, très consommatrice en eau et en intrants⁴⁷. Ces productions ne reçoivent pas d'aides directes de la PAC et sont largement exportatrices.

Une des conclusions intermédiaires, à ce stade de notre réflexion, pourrait être présentée sous la forme d'une question. A quelles conditions et dans quels contextes les politiques de la PAC ont-elles pu véritablement contribuer au développement des unités de production paysannes et à leur modernisation ? Il semble que si le niveau de l'aide en lui-même soit fondamental quand il permet de compenser des prix de marché trop peu rémunérateurs, cela ne soit pas toujours suffisant pour tous les types d'agriculteurs. Le stade auquel se trouvent les exploitations au moment de l'application de ces politiques agricoles est aussi fondamental, quand les niveaux d'aides ne permettent pas à tous les types de producteurs de se maintenir. Le rythme d'application des mesures est alors fondamental, et la possibilité qu'auront ou n'auront pas les secteurs les plus menacés à faire entendre leur voix et à faire pression sur les décisions.

Ce détour a été important pour mettre en évidence l'importance d'une observation de terrain pour comprendre comment évoluent les systèmes agraires, et comment les changements parfois importants des aides en qualité et en montant peuvent changer radicalement la donne en quelques années.

Nous allons maintenant revenir sur les politiques foncières en tant que telles.

⁴⁷ Voir par exemple: Roux Bernard, Agriculture, marché du travail et immigration. Une étude dans le secteur des fruits et légumes méditerranéens. Mondes en Développement Vol.34-2006/2-n°134. B. Roux évoque pour la région d'Almeria 25 000 ha de serres d'un seul tenant, avec une exploitation « moyenne » de 2,4 ha, dont 2 de serres. Il y aurait là quelques 40 000 exploitations, qui emploieraient environ 35 000 immigrés, dont seulement un peu plus d'un quart serait en situation légale!

2. LES POLITIQUES FONCIERES DEPUIS 1950

2.1. Le contexte: originalité de l'Espagne

2.1.1. Des structures agraires duales et un régime de faire valoir direct dominant

Les structures agraires espagnoles de la seconde moitié du XXe siècle sont caractérisées par⁴⁸:

- une dualité très forte. Beaucoup de très petites exploitations et de grandes exploitations qui contrôlent une partie importante de la SAU. L'indice GINI est supérieur à 0,82, ce qui rend la structure agraire semblable en termes de concentration à celle des pays d'Amérique Latine. On observe une faible présence d'exploitations de taille moyenne, qui ont joué un rôle essentiel dans le développement et la modernisation de l'agriculture de beaucoup d'autres pays européens à cette époque.⁴⁹
- l'importance du faire-valoir direct, qui concerne entre 1962 et 1989 environ 75% de la superficie totale des exploitations (72% de la SAU). Le fermage ne représente à la même époque que 12 à 13% de la superficie totale des exploitations (13 à 20% de la SAU) et le métayage est passé entre ces deux années de 7 à 3% de la superficie des exploitations⁵⁰. Comme le signale E. Arnalte, cette situation contraste avec celle qui prédominait jusqu'à la fin du XIXe siècle, "où diverses formes de faire-valoir indirect avaient un poids capital". Dans le Sud, en Andalousie et en Extrémadure, les parcelles laissées en fermage ou en métayage aux paysans par les grands propriétaires ont disparu quand les propriétaires ont récupéré la gestion directe de leurs domaines, en particulier du fait du développement de la mécanisation.

Mais nous avons vu qu'il fallait nous méfier des moyennes nationales. Dans certaines zones de Castille et León, les terres en fermage peuvent atteindre 50% de la surface des exploitations alors que ce chiffre descend à moins de 5% dans les régions d'arboriculture fruitière méditerranéennes.⁵¹

⁴⁸ Arnalte, E. et Estruch, V.. Evolution des structures foncières dans l'agriculture espagnole. In Jouve, Anne-Marie (dir.) Terres méditerranéennes: le morcellement, richesse ou danger ? Karthala CIHEAM, 2001, Paris.

⁴⁹ Les exploitations de 10 à 50 ha représentaient en 1987 19% de la totalité des exploitations agricoles en Espagne, contre 48% en France et 46% aux Pays-Bas. Arnalte, E. et Estruch, V (2001), op cit, p 83.

⁵⁰ Le solde, appelé "autres formes de faire valoir" oscillant entre 4 et 8% de la superficie totale. Arnalte, E. (2001) Annexe 3. p 100.

⁵¹ Idem. p 84.

2.1.2. Les Communautés autonomes. Ni centralisme, ni fédéralisme.

L'Espagne est une monarchie parlementaire, avec des modalités particulières de gouvernement décentralisé, qui s'appuient sur les municipalités (8078), les provinces (50) et les Communautés autonomes (17), depuis la Constitution de 1978. Les Communautés autonomes n'ont pas toutes le même degré d'autonomie. Sur les 17 Communautés, 7 ont eu d'emblée un degré élevé d'autonomie, mais il est possible pour les autres de voir leurs responsabilités augmenter. Les compétences de chacune de ces 3 instances et du Gouvernement Central ne sont pas définies de façon permanente ni uniforme.⁵²

Les Communautés autonomes n'ont pratiquement pas la possibilité de lever des impôts. Leur finances dépendent essentiellement du partage des revenus de certains impôts majeurs prélevés au niveau central. Toutefois, elles peuvent établir des impôts si ceux-ci ne font pas double emploi avec les impôts nationaux.⁵³

Les Municipalités ont leurs propres sources de financement. Elles perçoivent entre autres l'impôt sur les biens immobiliers.

La Constitution Espagnole donne une compétence très large aux Communautés autonomes en matière d'« aménagement du territoire, d'urbanisme et de logement » (art 148-3). Elles peuvent donc légiférer en matière de politiques foncières. Mais l'Etat conserve une compétence exclusive dans un certain nombre de domaines qui touchent à ces politiques, en particulier parce qu'il est le garant de l'égalité de tous les citoyens dans l'exercice de leurs droits constitutionnels, parmi lesquels, le droit de propriété.⁵⁴

Les Communautés autonomes ont un certain nombre de compétences en matière de politiques agraires. Nous avons évoqué la loi de réforme agraire de l'Andalousie. Il existe également des lois spécifiques sur les fermages historiques au niveau de certaines Communautés. L'application de la PAC a, elle, été gérée de façon nationale, comme nous l'avons signalé, mais après un vaste processus de concertation.

Cette situation complique beaucoup la compréhension du panorama national.

⁵² Brown P.K., Hepworth, M.A., A Study of European Land Tax Systems. Second Year Report. Lincoln Institute of Land Policy. Working Paper. 2002.

⁵³ Une Communauté autonome a ainsi établi un impôt sur les terres sous-utilisées.

⁵⁴ Igonin Leygue, Eve; Igonin Leygue, Thierry. Politiques foncières comparées. Espagne. ADEF, 1991.p. 9. Bien que ce ne soit pas ici notre sujet, signalons l'intéressant exposé réalisé par les auteurs sur l'originalité du droit des sols espagnols, dominé par un souci de justice et de récupération par la communauté des plus-values d'urbanisme, au moins dans les "espaces urbanisables". La réforme de 1990 a introduit plusieurs nouveautés, en particulier de ne plus considérer le droit de construire comme faisant partie du droit de propriété. "La législation précise que la propriété ne confère qu'un seul droit à son titulaire, celui de jouir, d'user et de disposer de son bien dans son état naturel. Toute autre utilisation (urbaine, par exemple) n'est plus un attribut du droit de propriété, mais bien une faculté concédée par la puissance publique au travers, notamment, de plans d'urbanisme, en contrepartie de nombreux devoirs et charges." (p 17) Cette même réforme de 1990 met l'expropriation au centre de la politique foncière espagnole, afin de lutter contre la spéculation foncière et en établissant des règles d'évaluation administrative du juste prix. (p 18).

2.1.3. Un syndicalisme faible par rapport à d'autres pays d'Europe de l'Ouest

L'héritage du Franquisme est lourd. Avant 1977, les agriculteurs et éleveurs espagnols devaient être obligatoirement affiliés à las *Hermandades de Labradores y Ganaderos*. Les syndicats libres n'étaient pas autorisés. Cela a été modifié dès la première année de la transition à la démocratie⁵⁵. Mais on ne construit pas des organisations professionnelles efficaces du jour au lendemain. Même si d'énormes progrès ont été accomplis depuis cette date, l'Espagne n'a pas pu bénéficier d'un syndicalisme agricole puissant tel qu'on le connaît en France ou en Italie, pour accompagner la phase de modernisation de son agriculture.

Le syndicat le plus important est la COAG, Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos. Il est proche de la gauche et défend l'agriculture professionnelle et familiale. Il a joué un rôle significatif dans la définition des modalités de mise en application de la dernière réforme de la PAC, profitant du retour au pouvoir du gouvernement de M. Zapatero.⁵⁶

Le second syndicat le plus puissant était au milieu des années 2000 l'ASAJA (Asociación Agraria – Jóvenes Agricultores). Il est proche de la droite et revendique une agriculture plus entrepreneuriale.

Un troisième syndicat est reconnu comme étant représentatif au niveau national, c'est l'UPA (Unión de Pequeños Agricultores).

Ces trois organisations⁵⁷ ont un assez grand nombre de producteurs affiliés, tant parce qu'elles les appuient dans les méandres bureaucratiques de l'accès aux différentes aides de la PAC, que parce qu'elles offrent aussi des services en matière d'assurances et de commercialisation des produits.⁵⁸

2.1.4. Quelques jalons à garder en mémoire

La révision rapide des évolutions historiques de la seconde partie du XXe siècle nous a permis de poser quelques jalons qui aident à resituer les politiques foncières dans leur contexte.

⁵⁵ Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural, Op cit. Tome 1, Chapitre 14. p 687 à 697.

⁵⁶ Viallon, J.B. et al. in La mise en oeuvre des DPU et de l'article 69 dans les États Membres de l'Union Européenne. In JP Boinon, JC Kroll, D Lepicier, A Leseigneur, JB Viallon: La mise en œuvre des DPU et de l'article 69 dans les Etats membres de l'Union Européenne. Etude MAP-ENESAD, 2006. Tome 2.

⁵⁷ Il existe d'autres organisations qui sont également importantes mais que nous ne décrivons pas ici pour rester brefs.

⁵⁸ Le mécanisme utilisé pour mesurer leur représentativité présente toutefois des limites. La loi qui régule les Chambres d'Agriculture précise que seuls peuvent voter les titulaires d'exploitations agricoles qui sont à la fois affiliés au Régime Spécial de Sécurité Sociale à titre individuel. En 1999, ceux-ci n'étaient que 292 000 alors que le recensement agricole avait trouvé 1 700 000 exploitations. Source, Libro Blanco, Op cit p 693.

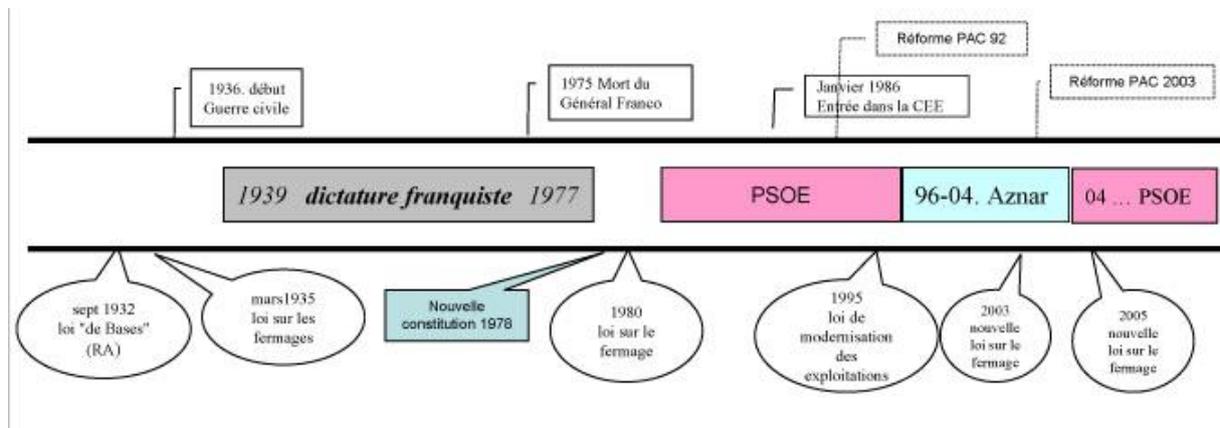


Figure 1 Quelques repères historiques.

Nous allons maintenant essayer de préciser en quoi ont consisté les principales politiques foncières. Précisons dès à présent qu'une politique foncière ne se décline pas nécessairement au travers de lois spécifiques. L'absence de spécificité des règles appliquées au foncier rural constitue aussi une forme de politique foncière.

Nous aborderons successivement les lois sur le fermage, les politiques des structures et les règles d'encadrement des marchés fonciers, les mesures structurelles dérivées des règlements communautaires et de la loi de modernisation des exploitations agricoles et les mesures fiscales touchant le foncier agricole.

2.2. Le statut du fermage

Le statut du fermage établit les relations entre propriétaires et exploitants, la durée minimale de location, les modalités de fixation des loyers, les conditions de reprise par le propriétaire, ainsi que les modalités de résolution de possibles conflits. Cette question acquiert une grande importance pour le maintien des structures en place ou au contraire la restructuration rapide des exploitations.

En Espagne, pas moins de 4 lois régulant le fermage ont été promulguées depuis 1980, avec des orientations contradictoires, et des retours en arrière liés à l'appréciation de l'impact des lois et aux changements des partis au pouvoir. De plus, les Communautés autonomes ont des lois spécifiques en la matière⁵⁹.

2.2.1. La loi 83, du 31 décembre 1980 sur les arrendamientos rusticos⁶⁰

La loi définit ce qu'elle appelle *arrendamiento*, en incluant dans cette définition la plupart des contrats de cession temporaire d'usage, à rente fixe ou proportionnelle, même quand ceux-ci sont désignés localement par d'autres termes.

⁵⁹ Etude FNSAFER 1989.

⁶⁰ Elle déroge les lois antérieures relatives à cette question (15/03/1935, 28/06/1940, 23/07/1942, 18/03/1944, 18/12/1946, 17/07/1953, 15/07/1954). Elle ne s'applique pas aux terrains communaux, qui sont régis par d'autres textes.

Le contrat n'est pas nécessairement établi par écrit. La loi fixe une durée minimale de 6 ans pour les locations, pouvant être prorogée pour 6 ans et ensuite pour des durées de 3 ans. Mais les prolongations légales ne pourront pas excéder 15 ans. En conclusion, ce n'est qu'au bout de 21 ans que le propriétaire pourra reprendre la parcelle et la louer à qui il souhaite. Toutefois, il peut s'opposer à la prolongation du contrat s'il s'engage à cultiver lui-même la parcelle pendant 6 ans, ou si son épouse ou un de ses descendants de plus de 16 ans s'engage à le faire, et à acquérir la condition de professionnel agricole. Il doit alors en aviser le locataire avec au moins un an d'anticipation, en motivant sa demande.

Le locataire a la possibilité de mettre fin au contrat à la fin de chaque année agricole, à condition de respecter un préavis de 6 mois.

La loi établit par ailleurs la possibilité de faire des contrats de longue durée, d'au moins 18 ans, qui eux, doivent être établis par écrit. Pour ceux-ci il n'y a pas de possibilité de prorogation prévue.

Le montant du loyer est fixé par les parties (en argent, ou en nature, mais alors chaque partie peut demander sa conversion en argent). Le montant est fixé par an, même si l'accord porte sur toute la durée de la location. Il est interdit de payer des loyers anticipés pour plus d'un an.

Les parties pourront convenir d'une actualisation du loyer sur la base d'un indice de prix des produits agricoles ou d'élevage établi par le Ministère de l'Agriculture. Après une année de contrat, chacune des parties pourra demander la révision du loyer, si celui-ci est supérieur ou inférieur à l'usage de la localité dans des exploitations analogues.

Le locataire a le droit, quand il termine son contrat, de faire reconnaître à sa faveur par le propriétaire la valeur des investissements qu'il a réalisés sur la parcelle. La sous location est interdite, ainsi que la cession à autrui, sauf s'il s'agit du conjoint ou de descendants.

En cas de décès du fermier, auront par ordre de préférence le droit de continuer à bénéficier du contrat de location, la personne qui travaillait la ferme et que le locataire a désigné dans son testament, le conjoint, l'héritier ou légataire bénéficiaire d'une sous location, n'importe quel héritier, à condition d'être "professionnel agricole".

Le locataire d'un terrain rural pourra accéder à la propriété moyennant l'exercice de ses droits de faire une offre et de se rétracter et de son droit à l'acquisition préférentielle. Il doit alors la travailler directement pendant au moins 6 ans.

Toute écriture d'achat-vente de terrain rural doit mentionner si celui-ci est loué, sous peine d'être déclarée nulle. Sans cette déclaration, elle ne peut être inscrite au registre de la propriété.

Les fermiers qui sont propriétaires de plus de 20 ha irrigués ou de plus de 200 ha non irrigués sur le territoire espagnol ne peuvent exercer aucun des droits d'acquisition antérieurement mentionnés.

La loi prévoit également les cas de métayage. Le contrat doit être écrit. Les métayers se voient reconnaître moins de droits que les fermiers.

La loi établit quelles sont les instances chargées de traiter les litiges qui surgiraient en matière de location et de métayage en milieu rural. Ce sont les tribunaux de la juridiction civile ordinaire qui sont compétents. Toutefois, sont créés des *Juntas Arbitrales de Arrendamientos Rusticos* qui traiteront, à la demande d'au moins une des parties, des conflits en essayant de trouver une solution avant le recours devant le tribunal.

2.2.2. *Les implications de la loi 19 du 4 juillet 1995 (modernización de las explotaciones agrarias) sur le statut du fermage*

Selon les propres termes utilisés dans les motivations de la loi, l'objectif fondamental est de « *corriger los déséquilibres et les déficiences structurelles qui limitent la compétitivité des exploitations, afin que l'agriculture espagnole puisse faire face à la libéralisation croissante des marchés, que les équilibres écologiques de base puissent être garantis et que s'ouvrent de nouvelles voies pour l'obtention de revenus complémentaires pour les professionnels de l'agriculture* ».

La loi met en avant le concept d' « *exploitation prioritaire, familiale ou de caractère associatif* », défini suivant des « *critères subjectifs et objectifs* » qui permettent de leur accorder des « *appuis publics préférentiels* ». ⁶¹

La loi part du constat que la « *trop petite dimension de nombreuses exploitations* » est un des problèmes pour leur viabilité future. Elle propose donc des mesures pour « *dynamiser les marchés fonciers* » afin de « *rendre plus facile l'accès à la propriété et à la location* ».

Ainsi, comme nous le verrons plus avant, des avantages fiscaux sont accordés pour les transmissions d'exploitations par achat, succession, ou donation, lorsque se constituent ou se consolident des exploitations prioritaires, et des avantages spéciaux sont accordés lors de la transmission intégrale d'exploitations, ou quand celle-ci s'effectuent au bénéfice de jeunes agriculteurs.

La loi entend également favoriser l'incorporation de jeunes agriculteurs comme chefs d'exploitations prioritaires, développer les formes associatives pour appuyer des exploitations d'une taille suffisante pour être viables et stables, empêcher le fractionnement excessif des unités de production, améliorer la qualification professionnelle des agriculteurs (et particulièrement des jeunes) afin qu'ils puissent développer une agriculture moderne et faciliter l'accès au crédit pour la modernisation des unités de production.

En ce qui concerne le marché de location, il s'agit de corriger sa rigidité, en modifiant les termes et les reconductions prévues par les lois jusqu'alors en vigueur. Cela permettra d'augmenter de façon substantielle l'offre de terres, et cela rendra le marché plus ouvert et plus actif.

La loi établit que les locations qui étaient traitées par la loi de 1980 auront désormais une durée minimale de seulement 5 ans. Le propriétaire pourra récupérer le terrain à la fin du terme, sans aucune restriction, si ce n'est celle de le notifier au locataire avec au moins un an d'anticipation.

Si le propriétaire ne reprend pas la ferme, le contrat est tacitement prolongé pour trois années, et ainsi successivement. Il peut exercer son droit de reprise au terme de chaque prolongation, et ce, seulement en notifiant à temps le locataire.

⁶¹ Parmi ces critères, on trouve le caractère "professionnel" du producteur, défini sur la base de l'obtention d'au moins 50% de ses revenus de l'activité agricole, de sa formation et de ses compétences, ...

2.2.3. La loi 49, du 26 novembre 2003, sur les arrendamientos rusticos

Cette nouvelle loi, votée à la fin du mandat de l'administration de J.M.Aznar, vient encore accentuer l'assouplissement des contrats de fermage. La loi établit que la durée minimale de location est désormais réduite à 3 ans. Elle autorise la sous location, sous réserve de l'accord du propriétaire.

2.2.4. La loi 26, du 30 novembre 2005, sur les arrendamientos rusticos

Avec le changement de gouvernement, est votée une nouvelle loi qui revient à une durée minimale de location de 5 ans et annule un certain nombre d'autres dispositions introduites par la loi de 2003.

2.2.5. Les statuts historiques de faire-valoir indirect (arrendamientos rústicos históricos)

En plus de ces législations nationales, il existe en Espagne des lois spécifiques relatives aux types de fermages dits "historiques". La loi de 1980 stipulait que les fermiers qui entraient dans les catégories des fermages historiques (antérieurs à la loi du 15 mars 1935, ou à la loi du 1^{er} août 1942) pouvaient accéder à la propriété des terres qu'ils louaient à condition de la travailler eux-mêmes et de l'acheter dans un délai d'un an après la fin de la période de location en vigueur légalement. Une loi ultérieure (1987) avait étendu la période d'application de cette mesure.

En 1992, à la demande des Communautés autonomes et des Organisations agraires, une nouvelle loi a été publiée le 10 février 1992 au niveau national pour traiter cette question, en décrétant que l'acquisition de la propriété pour les exploitants qui travaillaient par le biais de "fermages historiques" devait avoir eu lieu au plus tard le 31 décembre 1997 (et plus tard pour l'habitation, si le locataire était âgé, de façon à lui permettre de finir sa vie dans cette maison). La loi établissait les modalités d'application et affirmait que les locataires et leurs ascendants avaient largement contribué à la valeur actuelle des fermes qu'ils louaient et établissait pour cela une méthode d'évaluation du prix de la terre qui leur était favorable.

Certaines Communautés autonomes ont ensuite élaboré leurs propres lois sur ce sujet. La communauté de Galice, par exemple avec la Ley 3 du 16 de avril 1993, a repoussé la date limite au 31 décembre 2015.

Il n'est pas possible dans le cadre de cette étude de se faire une idée de l'ampleur des secteurs concernés par ces mesures, ni de l'ensemble des lois spécifiques votées par les Communautés autonomes. Retenons seulement que la question du traitement des situations de faire valoir indirect est plus complexe que ne le laisse supposer l'analyse des lois principales que nous avons décrites.

2.3. Les politiques nationales des structures

2.3.1. Rappel de quelques antécédents

Avant d'aborder les politiques des structures proprement dites, il convient de rappeler quelques autres politiques et dispositions en lien avec des interventions visant à réguler la taille des exploitations agricoles.

a. La loi sur l'expropriation forcée et son application dans le domaine rural

La législation sur l'expropriation est assez différente en Espagne de ce que nous connaissons en France. Les expropriations non urbaines sont soumises à la procédure qu'établit la Loi sur l'Expropriation Forcée⁶².

La cause de l'expropriation n'est pas nécessairement l'utilité publique. Ce peut être aussi « l'intérêt social, c'est-à-dire un intérêt reconnu par la loi et prévalant sur l'intérêt individuel dans la possession d'un bien »⁶³. Selon E. et T. Igonin, la loi prévoyait d'utiliser l'expropriation comme une sanction et une arme contre la spéculation foncière. Toutefois, nous n'avons pas trouvé dans la bibliographie plus récente d'illustration de l'utilisation de ce type de pratique.

b. Les tentatives frustrées de réforme agraire

Nous en avons fait mention au cours des pages précédentes. Sous la seconde république, puis plus récemment en Andalousie pendant la période de retour à la démocratie, les gouvernements nationaux ou régionaux ont tenté de mettre en place des politiques de redistribution des terres, en cherchant à corriger la distribution très inégale du foncier. Ces politiques interventionnistes, contrairement à ce que sera la réforme agraire en Italie, n'auront qu'un impact extrêmement limité.

2.3.2. Limites aux cumuls et surfaces minimales, encadrement des marchés fonciers

On appelle *politiques des structures* des politiques qui ont pour objectif de réguler l'évolution dans la durée⁶⁴ des structures agricoles, c'est-à-dire la taille des exploitations. Ce sont en Europe des politiques qui conduisent à des interventions sur les marchés fonciers, tant d'achat - vente que de location.

Entendues de cette façon, les politiques des structures ont été extrêmement limitées en Espagne, en particulier si on les compare à la situation française.

Quelques mesures de contrôle des structures ont été mises en place dans les années 70 et 80, sous la responsabilité de l'IRYDA (*Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario*) qui avait été créé en 1971. C'est un organisme qui dépendait du Ministère de l'Agriculture et qui avait repris un certain nombre de fonctions et de compétences assurées auparavant par l'Institut National de Colonisation (créé en

⁶² LEF, 16 Décembre 1954, modifiée en 1990 en ce qui concerne les modalités d'indemnisation. Igonin Leygue, Eve; Igonin Leygue, Thierry. Politiques foncières comparées. Espagne. ADEF, 1991, p 19 et suivantes.

⁶³ Igonin Leygue, Eve; Igonin Leygue, Thierry. Politiques foncières comparées. Espagne. ADEF, 1991.p. 48.

⁶⁴ Contrairement aux réformes agraires qui constituent des interventions ponctuelles et souvent radicales qui ne sont pas censées se prolonger et se maintenir, une fois les inégalités de structures corrigées.

1939) et par le Service National du Remembrement des Terres et de l'Aménagement (SNCP et OR) (créé en 1952). L'IRYDA s'est décentralisé à mesure que les Communautés autonomes se sont établies, à partir de 1977, et a disparu comme institution spécifique.

La loi de modernisation précise que l'IRYDA exerce un contrôle pour éviter le cumul des terres. Au-delà de 50 ha de terres irriguées, de 500 ha de terres non irriguées, de 1000 ha de pâturages, une autorisation préalable de l'IRYDA est requise, que ce soit pour la location ou pour l'achat.

L'autre instrument de contrôle porte sur l'unité minimale de culture. Le morcellement des parcelles d'une exploitation est interdit s'il a pour conséquence de donner naissance à des parcelles de superficie inférieure à cette unité. En cas d'infraction, les propriétaires voisins peuvent pendant 5 ans acquérir les parcelles concernées par le biais d'une vente forcée. En pratique, cette unité minimum de culture n'est utilisée que lorsque l'IRYDA procède à une expropriation. Lorsque l'IRYDA exproprie une exploitation, si les terres sont manifestement sous exploitées et quand les propriétaires ne veulent pas les exploiter davantage, l'Institut la divise en unités viables qu'il attribue à différents bénéficiaires, y compris les propriétaires expropriés.⁶⁵

Aujourd'hui, ce sont les Communautés Autonomes qui fixent la taille des unités minimales.

Ces activités de contrôle des structures semblent être très peu significatives aujourd'hui. Il n'en est fait aucune mention dans les études récentes que nous avons consultées.

2.4. Les mesures structurelles dérivées des règlements communautaires et de la loi de modernisation des exploitations agricoles⁶⁶

Nous avons rassemblé sous cette appellation les mesures incitatives ayant un impact direct sur les structures, mais qui ne constituent pas des interventions directes de régulation de la taille des unités de production. Il s'agit des aides à l'investissement, des aides à l'installation des jeunes agriculteurs et des incitation au départ des producteurs les plus âgés. Nous terminerons cette sous-partie en interrogeant le concept d'*exploitation prioritaire*, essentiel dans les politiques agraires espagnoles.

2.4.1. Les aides à l'investissement pour les exploitations agricoles

Ce dispositif existait avant la promulgation de la loi de modernisation des exploitations en 1995. Sur la période 1992 - 2000, 93 300 plans d'amélioration ("*Planes de mejora*"), en d'autres termes, des "aides à l'investissement", ont été accordés à 83 000 exploitations. Ces aides ont surtout bénéficié aux exploitations bovines, aux cultures permanentes, à l'horticulture et aux grandes cultures. Entre 1996 et 2001, 49% des plans d'amélioration étaient concentrés dans seulement trois Communautés autonomes, Galice, Castille et León, et Catalogne. Les aides ont couvert de 40 à 45% de l'investissement total. Par rapport aux autres pays européens dans lesquels des mesures identiques étaient appliquées, le montant moyen de l'investissement de chaque plan était faible (la moitié de la

⁶⁵ Source. Etude FNSAFER. (1989)

⁶⁶ Section rédigée à partir de la partie 6 du chapitre *Las estructuras agrarias* du *Libro Blanco de la Agricultura y del Desarrollo Rural*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Espagne. 2003.

moyenne communautaire) mais le nombre de plans élevé (34% du nombre total de plans approuvés au sein de l'Union Européenne en 1994, 32% en 1995, 24% en 1997).⁶⁷

2.4.2. Les aides à l'installation des jeunes agriculteurs

Environ 4 500 à 5 000 plans d'installation de jeunes agriculteurs bénéficiant d'aides ont été approuvés chaque année sur la période 1992 - 2000, soit un peu plus de 40 000 jeunes installés en une décennie. Les orientations productives privilégiées ont été sensiblement les mêmes que pour l'aide aux investissements. L'Andalousie, la Galice, la Castille et León, l'Estrémadure et la Manche ont connu les installations de jeunes les plus nombreuses de 1996 à 2000. La couverture de l'aide est également de 40 à 45% du montant total de l'investissement lié à l'installation. Les montants annuels de ce type d'aide étaient à la fin des années 90 de l'ordre de 5 à 6 millions de pesetas par plan. Les aides ont été destinées dans une large mesure à l'achat de foncier ou à la location de terres, ainsi qu'à l'achat ou l'amélioration des bâtiments d'habitation.

2.4.3. Les programmes de retraite anticipée

Il s'agit d'un autre instrument classique des politiques des structures qui ont été appliquées en Europe occidentale à partir de 1972. Les auteurs du Libro Blanco soulignent que ces mesures n'ont pas eu en général des résultats très positifs, excepté dans quelques pays, dont la France. Ces mesures initiées en Espagne en 1989, ont été réactivées en tant qu'accompagnement de la réforme de la PAC de 1992, avec l'élimination d'un certain nombre de conditions qui limitaient leur application jusqu'à cette date. Mais ce n'est qu'à la fin de la décennie 90 que ces mesures de préretraite ont pu s'articuler avec le programme de restructuration du secteur du lait et avoir ainsi un impact beaucoup plus important.⁶⁸

En résumé, de 1990 à 2000, sur 11 années, 11 740 chefs d'exploitations ont choisi de profiter de ces aides à la retraite anticipée, un chiffre très inférieur aux effets escomptés de la politique. C'est surtout dans les Asturies (3 400)⁶⁹, en Castille et León (2 880), et en Galice (2 290), qu'ils se situent. L'impact est faible quand on compare ces chiffres avec le nombre d'exploitations qui ont disparu entre 1989 et 1999, selon les recensements agricoles : 26 700 en Asturies, 66 300 en Castille, 89 900 en Galice.⁷⁰

Toutes les terres libérées par ces agriculteurs âgés partant en préretraite n'ont pas bénéficié directement aux exploitations visées par les programmes de restructuration. Les auteurs du Livre blanc considèrent que 150 000 à 200 000 hectares de terres ont été réellement mobilisés au cours des années 90, alors qu'il était attendu de ces mesures que 450 000 hectares soient concernés seulement de 1993 à 1997.

⁶⁷ Libro Blanco, Op cit. p 109.

⁶⁸ Libro Blanco, Op cit. p 111.

⁶⁹ Une petite communauté où on retrouve ainsi 29% des pré retraités de l'ensemble du pays. Les politiques d'aide à la pré retraite y avaient été articulées dès le début de la décennie avec d'autres programmes de banques de terre et de transferts de quotas laitiers. Libro Blanco, Op cit. p 112. Ceci semble indiquer clairement l'importance de mesures cohérentes de différentes natures pour atteindre l'impact structurel désiré.

⁷⁰ Libro Blanco, Op cit, p 112.

2.4.4. Quelles exploitations prioriser ?

La loi de modernisation des exploitations agricoles de 1995 est basée sur le principe que certaines exploitations, définies par toute une série de critères, sont prioritaires pour bénéficier des aides à l'investissement, et ont accès de façon exclusive aux aides à l'installation des jeunes et aux aides fiscales.

Il est donc essentiel de pouvoir caractériser les exploitations qui rassemblaient les critères énoncés par la loi et de les comparer à l'univers global des exploitations du pays. Cette analyse est présente dans le Livre Blanc, avec pour objectif de proposer un certain nombre d'aménagements des critères alors en vigueur⁷¹. Nous nous contenterons ici de reprendre les conclusions générales de ce travail, sans entrer dans les détails ni dans les spécificités régionales.

Pour qu'une exploitation puisse bénéficier des aides, elle doit être inscrite dans un registre spécifique (*Catálogo General de Explotaciones Prioritarias*). L'étude a porté sur les exploitations qui s'étaient inscrites de 1995 à 2001. Il existe par ailleurs un ensemble d'exploitations potentiellement bénéficiaires, mais qui n'étaient pas encore inscrites à cette date. Les exploitations prioritaires inscrites représentaient seulement 5% du total des exploitations, mais 16% de la SAU (surface agricole utile) nationale, 21% des UGM (unité gros bovin) et 12% des UTA (unité de travail agraire). Ces pourcentages varient de façon très importante d'une communauté autonome à une autre (voir tableau ci-dessous). Ces exploitations peuvent être individuelles ou associatives⁷².

Les critères définis par la loi étaient censés permettre à des exploitations travaillant des terres d'héritiers en indivision d'accéder à la catégorie d'exploitation prioritaire à condition que les copropriétaires s'engagent à ne pas diviser les terres pendant au moins 6 ans. Dans la pratique, moins de 2% des exploitations individuelles inscrites dans le registre présentaient cette caractéristique. Par ailleurs, les mesures incitatives qui rendaient plus facile l'inscription d'exploitations associatives travaillant la terre en commun n'ont pas non plus été efficaces.

⁷¹ Ne sachant pas quelles ont été les modifications qui ont été appliquées par la suite, nous ne reprendrons pas ici le détail de ces propositions.

⁷² Si les premières sont de très loin les plus nombreuses dans le registre, 10% des secondes sont inscrites comme exploitations prioritaires.

Tableau 5. Poids relatif des exploitations du Catalogue des exploitations prioritaires dans chaque communauté autonome.

Communauté autonome	% numéro	% SAU	% UTA
Andalucía	1,71	3,92	5,85
Aragón	13,3	44,19	32,5
Principado de Asturias	3,03	4,42	4,32
Islas Baleares	3,35	17,84	7,52
Canarias	2,70	3,93	4,80
Cantabria	18,86	51,35	29,43
Castilla y León	7,08	18,44	17,23
Castilla – Mancha	3,36	10,46	10,74
Cataluña	9,96	27,38	17,35
C. Valenciana	1,40	6,05	9,32
Extremadura	4,31	7,00	19,30
Galicia	8,58	41,67	15,33
Madrid	1,58	3,26	4,57
R. de Murcia	1,89	5,65	9,25
C. Foral de Navarra	19,18	54,30	40,16
La Rioja	8,48	20,15	18,13
TOTAL (sans le Pays Basque)	4,90	16,30	12,36

Source : Source. Libro Blanco, 1re partie, Chapitre 2, p. 117. (à partir du Catalogue Général des exploitations prioritaires et du recensement agricole de 1999).

Parmi les critères utilisés par la loi pour qu'une exploitation soit considérée prioritaire, on trouvait les trois suivants, qui devaient être rempli de façon simultanée :

- *nombre total de travailleurs sur l'exploitation supérieur ou égal à 1 UTA*
- *chef d'exploitation travaillant à au moins 50% de son temps sur l'exploitation*
- *revenu unitaire du travail sur l'exploitation compris entre 35% et 120% du revenu de référence⁷³.*

Le livre blanc mentionne que selon ses calculs, les exploitations inscrites représenteraient en moyenne 64% des exploitations individuelles potentiellement prioritaires estimées sur la base de ces trois critères. Ici encore, les différences entre les régions sont extrêmement fortes.

Entre 1995 et 2001, 28 539 exploitations prioritaires (35% des exploitations inscrites dans le catalogue) ont eu accès à des aides à l'investissement, 23 860 jeunes agriculteurs (30% des exploitations inscrites dans le catalogue) ont eu accès aux plans d'installation et 7 721 (10% des exploitations inscrites dans le catalogue) ont bénéficié des deux types de mesures à la fois. Les autres n'ont sans doute bénéficié que des exemptions fiscales. Si les aides à l'investissement n'étaient pas exclusivement réservées aux exploitations prioritaires, celles-ci ont représenté 87% de l'ensemble des attributaires. Les auteurs du livre blanc concluent que la préférence a bien été effective et a contribué à la modernisation d'un secteur dynamique de l'agriculture espagnole.⁷⁴

Il nous semble toutefois évident que les critères qui ont été appliqués ont privilégié un certain type d'exploitation, et ont d'emblée laissé de côté une immense majorité de petites et très petites exploitations, et d'exploitations à temps partiel. Sur un total de 1 656 600 exploitations, recensées en 1999, ne considérer comme effectivement prioritaire (car inscrites dans le registre) que 77 100

⁷³ qui peut varier suivant les régions.

⁷⁴ Libro Blanco, op cit. p 121.

exploitations signifie que l'on considère que plus de 95% des exploitations ne sont pas prioritaires et sont dans leur majorité condamnées à disparaître.

L'accélération volontaire de l'ajustement structurel ne pouvait pas ne pas avoir un effet terriblement déstructurant sur les campagnes espagnoles. Nous en avons évoqué quelques manifestations dans les pages précédentes. Cela a été tout particulièrement le cas dans certaines communautés autonomes qui ne comptaient que très peu d'exploitations remplissant les critères exigés pour être considérées comme prioritaires et qui ne bénéficiaient pas par ailleurs d'autres types d'aides agricoles.

2.5. Les mesures fiscales touchant le foncier agricole

Il est clairement précisé dans le Livre Blanc de l'Agriculture et du Développement Rural, en référence à la Loi Générale des Impôts et à la Constitution, que les impôts n'ont pas seulement comme finalité d'assurer des revenus à l'Etat, mais qu'ils ont aussi un rôle d'instruments de politiques économiques. Cette fonction extra-fiscale de l'imposition est celle qui nous intéresse ici. La loi sur le Statut de l'Exploitation Familiale et les Jeunes Agriculteurs de 1981 et la loi sur la Modernisation des Exploitations Agricoles de 1995 ont sur cette base établi des mesures de type fiscal qui bénéficiaient à certains groupes particuliers.⁷⁵

2.5.1. Les impôts généraux qui concernent le secteur rural⁷⁶

Précisions sur l'information foncière en Espagne⁷⁷

Elle repose sur:

- le Cadastre. Il a un objectif fiscal avant tout. L'évaluation cadastrale est à la base du calcul de la plupart des impôts immobiliers depuis 1990.
- le Registre de la Propriété, qui rassemble tous les actes notariés portant sur la constitution, la transmission et l'extinction des droits réels immobiliers.

Il n'y a pas en Espagne d'organe officiel chargé de l'observation des prix du foncier.

Il faut noter que, sous le régime franquiste, de façon étonnante, il n'y avait pas d'impôt foncier direct. Ce n'est qu'avec le retour de la démocratie qu'est apparu le besoin d'avoir un véritable cadastre qui puisse servir de base à la levée de l'impôt, qui avait été confié aux collectivités locales. Le Ministère des Finances a lancé en 1981 un programme pour atteindre cet objectif. En milieu rural, le plan topographique qui servait de base au Cadastre rural n'avait aucune valeur juridique, était largement obsolète et sa modernisation était à peine entamée en 1990.⁷⁸

Taxe foncière

⁷⁵ Libro Blanco, Op. cit, p. 403 et suivantes.

⁷⁶ Source sauf indication contraire: Brown and al, 2002. Op cit.

⁷⁷ E et T Igonin. ADEF. 1991. p 123.

⁷⁸ En 1989, sur 7,2 millions de propriétaires de terres agricoles recensés, seuls 1,2 million sont soumis à l'impôt. La valeur cadastrale des immeubles ruraux est estimée à seulement 6% de leur valeur de marché. E et T Igonin, ADEF, 1991, p 124.

Depuis le 1^{er} janvier 1990, il s'agit de l'Impôt sur les Biens Immeubles (IBI). Le montant de cet impôt est établi à partir des données du cadastre. Le montant minimum est de 0,4% pour les propriétés urbaines et de 0,3% pour les propriétés situées en zones rurales. Les municipalités peuvent établir des montants supérieurs, avec des plafonds qui dépendent de leur nombre d'habitants (maximum pour les terres rurales de 0,65% pour les communes de moins de 5 000 habitants à 0,85% pour les communes ayant plus de 50 000 habitants)

Impôt sur le patrimoine des personnes physiques (Loi 19 du 6 Juin 1991 et amendements⁷⁹)

Toutes les personnes vivant ou ayant des propriétés en Espagne sont concernées. Il est dû à partir de la possession d'un patrimoine d'une certaine valeur. Son montant est progressif, avec 8 tranches, allant de 0,2% à 2,5%. Elle est due en un seul paiement. Ce sont les Communautés autonomes qui perçoivent cette taxe. Les Sociétés n'étaient pas concernées, car elles sont imposées d'une autre façon.

Cet impôt sur le patrimoine des personnes physiques a été éliminé pour tout le territoire espagnol en 2008.

Impôts sur les successions et les donations

Loi 29 du 18 Décembre 1987 et amendements.

L'impôt est payable en une seule fois. Les montants sont prélevés par les Communautés autonomes, qui en bénéficient.

Le Code Civil espagnol ne considère pas la succession agricole comme un cas particulier. L'égalité entre héritiers est la règle, ce qui constitue un problème pour maintenir la viabilité des exploitations lors de leur transmission. Si les modalités de transmission des biens en milieu rural dépendent en premier lieu du cadre juridique national, on peut supposer que les traditions régionales en matière de division ou concentration des héritages fonciers jouent également un rôle, par le biais de divers mécanismes. Ainsi, l'article 808, avec le système de la "mejora"⁸⁰ permet de favoriser un des héritiers. La loi de 1981 a essayé d'éviter la partition des exploitations⁸¹.

En 1990, le calcul de la base imposable portait sur une estimation de la valeur réelle du bien. Les taux d'imposition étaient basés sur 15 tranches, avec des taux qui allaient de 7,65% à 34%.⁸²

Autres taxes

Citons par ailleurs l'existence d'impôts sur les activités économiques, sur les nouvelles constructions, un autres sur les constructions, installations et œuvres, sur les activités commerciales et industrielles,

⁷⁹ Le Pays Basque a sa propre loi sur le patrimoine. Brown and al, 2002.

⁸⁰ Artículo 808 (Modificado). Constituyen la legítima de los hijos y descendientes las dos terceras partes del haber hereditario del padre y de la madre. Sin embargo, podrán éstos disponer de una parte de las dos que forman la legítima, para aplicarla como mejora a sus hijos o descendientes. La tercera parte restante será de libre disposición. Cuando alguno de los hijos o descendientes haya sido judicialmente incapacitado, el testador podrá establecer una sustitución fideicomisaria sobre el tercio de legítima estricta, siendo fiduciarios los hijos o descendientes judicialmente incapacitados y fideicomisarios los coherederos forzosos.

⁸¹ Source Etude FNSAFER 1989.

⁸² Igonin, 1991, op cit. p 120.

un impôt sur les transmissions patrimoniales (ITP)⁸³, un impôt payé aux Chambre de Commerce, une taxe sur la valeur ajoutée, qui s'applique sur les ventes de terrains urbains, sur les ventes de constructions, mais pas sur les terrains ruraux⁸⁴.

2.5.2. Les spécificités d'application pour le foncier agricole

La loi 19 de 1995 établit pour les exploitations prioritaires une série de privilèges fiscaux qui peuvent se résumer ainsi :

- réduction de 90% des impôts qui pèsent sur la transmission d'une exploitation et 100% si elle est reprise par le conjoint.
- suppression ou réduction des impôts de transmission si constitution d'une exploitation prioritaire ou d'une exploitation d'une surface permettant d'avoir au moins 50% du revenu d'une exploitation prioritaire
- suppression des impôts portant sur les transactions si désenclavement, suppression de servitudes de passage ou possibilités de remembrement
- avantages fiscaux pour les jeunes agriculteurs qui s'installent au niveau de la transmission du patrimoine, mais aussi sur les impôts sur le revenu, qu'ils peuvent minorer de 25% pendant 5 ans.⁸⁵

Après négociations entre Organisations Professionnelles Agricoles et Gouvernement, d'autres baisses d'impôt ont été obtenues, certaines pour une durée limitée (déduction possible du produit net de 35% de la facture en gasoil agricoles, application d'un coefficient de 0,95 au produit net imposable pour l'agriculture écologique, et d'un coefficient correcteur de 0,90 au produit net imposable pour les petites exploitations, associatives ou non⁸⁶).

Certaines subventions publiques, en particulier de la PAC, ne sont pas imposables, ni pour les individus, ni pour les sociétés.

⁸³ La propriété réelle est taxée à 6%, les propriétés personnelles à 4%, et les locations à 1%. Selon Brown and al 2002, p 319.

⁸⁴ Igonin, 1991, op cit. p 76. De même, il existe depuis 1919 en Espagne un impôt sur les plus-values foncières qui permet aux municipalités de récupérer en partie les plus-values foncières résultant de facteurs étrangers à l'activité du propriétaire. Mais les immeubles ruraux n'y sont pas soumis. (idem, p 85-86)

⁸⁵ La loi de Modernisation des Exploitations Agricoles accorde un bénéfice fiscal aux jeunes agriculteurs (et aux salariés agricoles) qui calculent leur redevance sur la base d'une estimation objective de leur produit: 25% de réduction pendant les 5 premières années qui suivent leur première installation, s'ils sont titulaires d'une exploitation prioritaire et ont mis en place un plan d'amélioration de celle-ci. Libro Blanco, Op cit, p 405.

⁸⁶ Libro Blanco, Op cit p 405 et suivantes. Le plafond pour ces petites exploitations était de 1,5 millions de pesetas en 2000.

3. SYNTHÈSE : POLITIQUES FONCIÈRES ET ÉVOLUTION DES STRUCTURES AGRICOLES EN ESPAGNE.

Les systèmes agraires espagnols sont très différents d'une région à une autre, du fait de la grande diversité climatique et environnementale du territoire du pays, mais aussi des spécificités historiques de leur mise en place. L'évolution récente du système de gouvernement, avec la mise en place des Communautés Autonomes, ne se fonde pas seulement sur des différences culturelles ou linguistiques, mais aussi sur ces héritages historiques. Nous ne retiendrons ici de l'histoire agraire espagnole que quelques traits originaux qui nous aideront à re-situer les évolutions récentes des structures agraires et à mieux comprendre les politiques foncières des dernières décennies.

La sortie du féodalisme au XVIII^e et au XIX^e siècles s'opère de façons distinctes suivant les régions, en fonction des rapports de force existant entre nobles, bourgeois et paysans. Le désamortissement des biens de l'Eglise et des communaux, la suppression des privilèges de la noblesse ne vont pas déboucher sur des structures agraires identiques dans le Nord atlantique, sur les plateaux du Centre, sur la côte méditerranéenne ou dans les régions du Sud, Andalousie et Estrémadure. Les petites structures de champs clos du Nord atlantique ont bien peu de choses en commun avec les latifundia d'Andalousie.

A la fin du XIX^e siècle, la structure agraire du pays est très polarisée, et les modes de faire valoir indirects occupent une place importante, en particulier sur les grands domaines du Sud, loués ou cédés en métayage aux paysans pauvres. Parmi les conséquences majeures du régime du Général Franco pour le secteur rural, il convient de mentionner 1/ l'absence de réforme agraire et 2/ la faible structuration des organisations paysannes. Cela explique sans doute dans une large mesure les différences avec les situations de la France ou de l'Italie. Par ailleurs, l'intégration tardive à la Communauté Européenne a conduit à la mise en place de mesures d'ajustements structurels accélérés, qui ont été à la fois la conséquence de politiques des structures fortement inspirées par les politiques d'autres pays européens, en particulier la France, mais qui ont eu des effets souvent très différents et même parfois opposés du fait de la faiblesse des mouvements paysans et de la rapidité des transformations.

La volonté d'arriver très rapidement à des structures de production susceptibles d'être compétitives au niveau du marché européen a amené les gouvernements espagnols successifs à ne prendre en compte qu'une partie très minoritaire des producteurs en tant qu'exploitations potentiellement viables. La diversité des situations n'a certainement pas été un facteur favorable à la mise en place d'un projet paysan national, comme cela a été le cas en France après la seconde guerre mondiale.

Le résultat de cette situation a été une évolution rapide des structures, dans la plupart des régions, qui s'est accompagnée d'un exode rural extrêmement rapide, d'une désertification des campagnes, et de l'apparition de productions mécanisées et extensives en grandes cultures, mais aussi d'une agriculture marchande dédiée à l'exportation fondée sur l'usage massif de main d'œuvre en partie

immigrée et bon marché⁸⁷. L'évolution de la petite production familiale semble avoir été globalement très difficile, et avoir dépendu dans une très large mesure des différents types de subventions liées aux politiques de la PAC, qui n'avaient que dans leurs libellés l'objectif de développement de l'agriculture familiale. Les modalités d'application de celles-ci ont été décidées dans des rapports de force qui laissaient la part belle aux intérêts les plus puissants. Ainsi, paradoxalement, la petite production n'a pu se consolider et se maintenir que quand elle a bénéficié de politiques qui étaient également favorables aux grands propriétaires, comme cela a été le cas pour les plantations d'oliviers en Andalousie.

L'étude des mesures spécifiques de politiques des structures, comme les différentes lois sur le fermage, l'absence de politiques significatives de redistribution foncière et de contrôle des marchés fonciers (d'achat et de location, après la modification du statut du fermage) montre que celles-ci ne peuvent en aucun cas s'appliquer de façon identique dans des situations de rapports de force très différents. Les conditions économiques présentes au moment de leur mise en place sont également fondamentales à prendre en considération.

L'objectif de la politique agricole espagnole n'a pas été, au cours des années post franquiste, de nourrir le pays, ou de garantir une évolution des campagnes socialement et politiquement optimale pour le pays tout entier. Cela semble avoir été d'emblée d'assurer la compétitivité du secteur agricole marchand (c'est à dire d'une minorité d'exploitations) dans l'espace européen. Dans ces conditions, bien que l'histoire agraire de l'Espagne soit proche de celles d'autres pays européens comme l'Italie ou la France, ses caractéristiques se rapprochent de celles de nombreux pays latinoaméricains ou d'Europe de l'Est, avec le développement d'un capitalisme agraire et une destruction très rapide de la majorité de sa paysannerie. Les groupes dominants y sont, semble-t-il, intéressés par la capture opportuniste de rentes de situation, le plus souvent liées à la PAC, mais aussi à l'utilisation de la main d'œuvre immigrée, ou sans doute aussi dans de nombreux cas à des phénomènes de capitalisation de plus values immobilières.

Il serait intéressant de comparer ces évolutions avec celles qu'a connu le Portugal, qui semble répondre aux mêmes mécanismes avec une intensité encore plus forte, et aux phénomènes que connaissent aujourd'hui les nouveaux pays membres de l'Union Européenne à l'Est.

⁸⁷ et sans doute aussi bénéficiaire d'eau et de services indirectement subventionnés, dans les périmètres de production horticole sous serres de l'Andalousie.

4. ANNEXES

4.1. Bibliographie

- Amador, Francisco; Ceña, Felisa; Ramos, Eduardo; Sumpsi, Jose Maria. Evaluación del proyecto de reforma agraria de Andalucía. Revista de Estudios Agro-sociales. # 162 (oct. dec. 1992)
- Arnalte, E. (coord.). (2006) Políticas agrarias y ajuste estructural en la agricultura española. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. 384 p.
- Arnalte, E. et Estruch, V.. (2001) Evolution des structures foncières dans l'agriculture espagnole. In Jouve, Anne-Marie (dir.) Terres méditerranéennes: le morcellement, richesse ou danger ? Karthala CIHEAM, Paris.
- Boinon, JP; Kroll, JC; Lepicier, D; Leseigneur, A; Viallon, JB. (2006) La mise en œuvre des DPU et de l'article 69 dans les Etats membres de l'Union Européenne. Etude MAP-ENESAD, tomes 1 et 2.
- Boinon, JP; Kroll, JC; Lepicier, D; Leseigneur, A; Viallon, JB. (2008) "La mise en œuvre des DPU dans les Etats membres de l'Union Européenne." Notes et Etudes Economiques # 31, Juillet 2008. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche. Sous direction de la Prospective et de l'Evaluation.
- Brown P.K., Hepworth, M.A., (2002) A Study of European Land Tax Systems. Second Year Report. Lincoln Institute of Land Policy. Working Paper.
- Espagne. Divers textes de loi sur le fermage. [Loi 83, 31 décembre 1980 sur les *arrendamientos rusticos*.; Loi 19, 4 juillet 1995, sur la *modernización de las explotaciones agrarias*. Loi 49, 26 novembre 2003, sur les *arrendamientos rusticos*. Loi 26, 30 novembre 2005, sur les *arrendamientos rusticos*.]
- Fédération Nationale des SAFER. (1989) Le foncier dans l'Europe des douze 144 pages. Paris.
- Garcia Sanz, A y Sanz Fernandez, J. (1996) Reformas y políticas agrarias en la historia de España.
- Grand Larousse Universel. (1984) Article Mesta.
- Hernandez Maria Isabel. (2001) Ejemplos de políticas de tierra en varios países de Europa Occidental. IRAM.
- Igonin Leygue, Eve; Igonin Leygue, Thierry. (1991) Politiques foncières comparées. Espagne. ADEF.

- Klein, Julius. (1920) *The Mesta. A study in Spanish economic history 1273-1836*. Harvard University Press. PhD - thèse. London. 488 p.
- López Iglesias, Edelmiro (2003). El proceso de ajuste estructural en la agricultura española durante la década de los 90; implicaciones para el "modelo de agricultura". V Colóquio hispano-portugués de estudos rurais. "Futuro dos territórios rurais numa Europa alargada". Escola Sup. Agrária de Bragança. 23-24 de outubro de 2003.
- Massot-Martí, Albert. (1999) Difficultés de mise en place des quotas laitiers et blocages régionaux en Espagne, in Barthélemy D., David J., (Ed.) *L'agriculture européenne et les droits à produire*. INRA.
- Ministerio de Agricultura, Pesca, y Alimentación. (2003) *Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural*. Madrid. Chapitre 2. Las estructuras agrarias.
- Olcina, Antonio Gil. (1987) Marco institucional y propiedad de la tierra. in *Estructuras y regímenes de tenencia de la tierra en España*. Junio 1983. Serie Estudios Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación. Secretaria General Técnica.
- Robledo Hernández, Ricardo. (1993) *Economistas y reformadores españoles: la cuestión agraria (1760-1935)*, 146 p.
- Roux, Bernard. (2006) *Agriculture, marché du travail et immigration. Une étude dans le secteur des fruits et légumes méditerranéens*. Mondes en Développement Vol.34-2006/2-n°134.
- Sumpsi, José María. *Competitividad y reforma estructural de la agricultura española*. In Sumpsi, José María. (coord.). *Modernización y cambio estructural en la agricultura española*. Ministerio de Agricultura, Pesca, y Alimentación. 1994, Madrid.
- Todd, Emmanuel. (1996) *L'invention de l'Europe*, Ed du Seuil, (1^{re} éd. 1990).