Relations de propriété et modes d'exploitation

Actualité de la question agraire en Europe centrale

Land Ownership and Farmland Management

Marie-Claude Maurel

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/etudesrurales/12736>

DOI : ERREUR PDO dans /localdata/www-bin/Core/Core/Db/Db.class.php L.34 : SQLSTATE[HY000] [2006] MySQL server has gone away

ISSN : 1777-537X

Éditeur

Éditions de l'EHESS

Édition imprimée

Date de publication : 1 janvier 2018

Pagination : 192-217

ISBN : 978-2-7132-2748-6

Référence électronique

Marie-Claude Maurel, « Relations de propriété et modes d'exploitation », *Études rurales* [En ligne], 201 | 2018, mis en ligne le 20 janvier 2020, consulté le 08 janvier 2021. URL : <http://journals.openedition.org/etudesrurales/12736> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/etudesrurales.12736>

Renaissance de l'exploitation familiale en Lituanie. Photo : P. Chevalier.

Varia

Relations de propriété et modes d'exploitation

Actualité de la question agraire en Europe centrale

En Europe centrale¹, la question agraire a été récurrente tout au long du ^{xx}e siècle : une suite de réformes agraires, avant et après la Seconde Guerre mondiale, l'expérience du collectivisme agraire puis, à partir des années 1990, la rupture avec ce modèle qui s'est accompagnée d'une nouvelle vague de réformes redistribuant les droits de propriété entre diverses catégories d'ayants droit. Les privatisations constituent un aspect fondamental des récentes mutations agraires, le passage à l'économie de marché représentant l'autre pilier du changement de système. De tels choix ont eu une portée déterminante sur les transformations structurelles. Le rétablissement de la propriété privée de la terre et des moyens de production a constitué une dimension clé de la sortie du collectivisme, la source d'inspiration du projet politique et l'instrument de la recomposition des structures agraires. Les principes définis par le législateur pour réaffecter les droits de propriété sur la terre ont pris des formes et un temps variables d'un pays à l'autre. L'ensemble de ces opérations est à présent achevé, si bien qu'il devient possible d'en tirer quelques enseignements.

Qui détient la terre ? Qui l'exploite ? De quelle nature est l'articulation entre la propriété de la terre et son usage ? Quelle part la nouvelle donne foncière a-t-elle prise dans la recomposition des formes sociales de production ? Les tendances observables dans les agricultures des nouveaux États membres sont-elles de nature comparable à celles qui affectent le foncier agricole dans les anciens pays membres ?

Ces interrogations guident une approche de la question agraire qui met en relation les formes d'appropriation foncière et les structures d'exploitation sous-tendant le nouvel ordre social. Les caractéristiques de la propriété

1. Dans le cadre de cette étude on retient l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la Hongrie, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie, entrées en 2004 dans l'Union européenne, la Bulgarie et la Roumanie en 2007.

foncière et la nature des formes sociales post-collectivistes doivent être replacées dans une perspective de plus longue durée qui tienne compte des héritages agraires et des contextes nationaux². Pour comprendre l'actualité d'une situation agraire qui soulève de nouvelles controverses, il est utile de revenir sur la signification et la portée des mutations d'agricultures qui ont été brutalement extirpées du système collectiviste. Quelles modalités ont revêtu ces transformations et au bénéfice de quelles forces sociales se sont-elles réalisées ? De la réappropriation initiale aux tentatives de dépossession à l'œuvre, les dynamiques foncières peuvent être retracées selon une dramaturgie en trois actes. L'analyse part du moment initial de la redistribution des droits de propriété sur la terre et les moyens de production, pour retracer comment se reconfigurent les relations de propriété en lien avec les structures d'exploitation, avant d'examiner les dynamiques actuelles d'accumulation foncière et leurs déterminants.

Le retour des propriétaires fonciers

Reconstruire la propriété foncière en tant qu'institution

La reconstruction de la propriété foncière comme institution³ relève d'une transformation complexe étendue sur plus de deux décennies. À partir de 1990-1991, le processus s'est d'abord appliqué à l'organisation du cadre juridique, à l'adoption des dispositifs de privatisation et des mesures régulant le marché foncier, ainsi qu'à la mise en place des services d'administration foncière contrôlant l'enregistrement de la propriété. Les politiques foncières ont eu pour objectif l'encadrement du champ d'action dans lequel se déployaient les stratégies des acteurs. Ces politiques définies au niveau national ont répondu à des choix plus ou moins explicitement formulés concernant le modèle économique et social d'agriculture. Le renouvellement des majorités gouvernementales a pu justifier des changements d'orientation, entraîner l'adoption d'amendements à la législation. La volonté d'affirmer un plein

2. Cette étude s'inscrit dans une perspective comparative des trajectoires d'évolution des structures de propriété et des formes d'exploitation. Elle s'appuie sur une observation continue du changement social poursuivie sur plus de deux décennies (*voir bibliographie*). D'autres recherches empiriques ont été conduites par des géographes B. von Hirschhausen [1997], G. Lacquement [1996], des sociologues et des anthropologues C. Hann [1993], M. Halamska [2011], N. Swain [2013] ou des économistes L. Amblard et J.-P. Colin [2006].

3. La transformation des relations de propriété dépend des valeurs que les acteurs confèrent à la terre, de leur dotation en facteurs et de leur stratégie quant à l'usage de la terre en termes productifs ou de recherche de rente. Les régimes de propriété appellent une approche multidimensionnelle prenant en compte la complexité des niveaux d'analyse (idéologie, règles d'accès à la terre, relations sociales réelles), ainsi que l'évolution des rapports sociaux qui les constituent. On renvoie au cadre d'analyse de la propriété en tant qu'institution [Benda-Beckmann *et al.* 2006].

contrôle sur la terre a inspiré la politique de la plupart des États en vertu du respect de leurs intérêts souverains. La propriété privée du sol est partout reconnue comme un élément de base du nouvel ordre constitutionnel. En tant que tel son principe figure dans la Loi fondamentale ainsi que dans le Code civil de la plupart de ces pays.

La reconnaissance de la propriété privée a constitué un premier pas vers la reconstruction d'une institution vidée de son sens par les régimes communistes. La doctrine de la propriété socialiste avait établi un ordre triple qui hiérarchisait propriété étatique (c'est-à-dire du peuple tout entier), propriété collective (ou coopérative) et propriété personnelle [Siegrist et Müller *op. cit.* : 77-80]. Sans avoir supprimé les droits de propriété sur la terre, le système collectiviste les avait suspendus⁴. Au cours des deux premières années, les gouvernements post-communistes ont mis fin à l'appropriation sociale de la terre et des moyens de production⁵ et transféré les droits de propriété à des opérateurs privés susceptibles de constituer des centres autonomes de gestion. Conséquence logique du rétablissement de la propriété privée sur la terre et le capital de production, la privatisation a ouvert la voie à une inéluctable réappropriation foncière. Bien durable par excellence, la terre se prête à une reprivatisation au bénéfice des personnes ayant par le passé détenu un droit de propriété sur un bien foncier. Cette option est justifiée pour réparer les torts causés et a valeur de « justice réparatrice ». Une option non moins légitime implique de reconnaître la contribution de ceux qui ont participé à la mise en valeur des biens fonciers et des moyens de production durant la période collectiviste. Ce principe d'équité sociale relève d'une « justice distributive »⁶. La détermination des ayants droit et des modalités d'affectation des droits de propriété sur les biens ont fait l'objet, dans chaque pays, d'un ensemble de lois.

Les voies plurielles de la redistribution des droits de propriété

Les dispositifs juridiques ont combiné, dans des proportions variables selon les pays, plusieurs approches : le rétablissement du plein droit de propriété des membres de coopératives⁷, la restitution (et/ou la compensation) des

4. La collectivisation a procédé par une expropriation de fait de la paysannerie (sans que le processus soit entériné par un acte juridique). Des restrictions sont venues limiter ce droit de propriété, lui faisant perdre ses dimensions fondamentales (*usus, fructus, abusus*). À la différence des pays d'Europe centrale, dans les États baltes, la propriété privée de la terre avait été juridiquement éradiquée, en 1940, par l'Union soviétique.

5. La gestion de la propriété sociale était exercée, selon des modalités variées, par les fermes d'État et les exploitations collectives, et dans les deux cas sous le contrôle de l'État.

6. Les dispositifs législatifs ont tenu compte de l'apport initial en biens aux exploitations collectives et/ou de la contribution en travail.

7. La possibilité de retirer les terres apportées lors de la collectivisation était proposée aux membres des coopératives agricoles. Ils avaient aussi la possibilité de les louer aux exploitations successeurs (loi du 21 décembre 1991 en Tchécoslovaquie, loi du 17 janvier 1992 en Hongrie). En Roumanie, la loi 18/1991 sur le fonds foncier a rétabli la libre disposition des

Pays	Rétablissement des droits de propriété sur les terres apportées par les membres des coopératives	Restitution aux anciens propriétaires (ou à leurs héritiers)	Compensation de la valeur des biens confisqués	Privatisation par la vente des terres du fonds foncier d'État	Distribution de parcelles de terre aux ménages
BULGARIE		x	o		
TCHÉQUIE	x	x		o	
ESTONIE		x	o	x	
LETTONIE		x	o	o	
LITUANIE		x	o	o	o
HONGRIE	x		x	o	o
POLOGNE				x	
ROUMANIE		x	o		o
SLOVÉNIE		x			
SLOVAQUIE	x	x		o	

Tableau 1. Modalités d'affectation des droits de propriété sur la terre

x = approche dominante, o = approche secondaire. Source : d'après M. Hartvigsen [2014] remanié par l'auteur.

biens confisqués aux anciens propriétaires, l'attribution de nouvelles parcelles de terre aux travailleurs agricoles (ou aux ménages ruraux), la mise en location ou en vente des terres du fonds foncier d'État auprès des exploitants agricoles. Ces diverses modalités concernaient des catégories d'ayants droit aux caractéristiques bien distinctes : les anciens propriétaires, en majorité âgés, et leurs héritiers, souvent partis en ville, les membres retraités et actifs des coopératives et les employés des fermes d'État, ainsi que les techniciens et les dirigeants de ces grandes exploitations. La réappropriation d'un bien foncier ne présentait ni la même signification ni la même valeur (symbolique et/ou marchande) pour chacune de ces catégories.

Les dispositifs de privatisation du capital d'exploitation (bâtiments, cheptel et matériel) ont généralement été séparés de ceux concernant la terre et associés aux procédures de transformation juridique ou de dissolution des exploitations. Dans le cas des coopératives de production, la répartition des parts de capital, après estimation de la valeur des biens, a été opérée au bénéfice des ayants droit en fonction de leur apport initial en biens et/ou de leur contribution en travail. La conversion de leur statut juridique (en

biens fonciers et a posé le principe de la reconstitution de la propriété privée sur les terres, à l'exclusion de celles affectées au domaine public. Elle a autorisé la dissolution des coopératives et la redistribution des terres à leurs anciens propriétaires (avec un plafond de 10 ha) et l'attribution de parcelles d'un minimum de 0,5 ha à tous les membres.

associations agricoles, ou encore en coopératives de propriétaires...) a suivi l'évaluation et le partage de la valeur du capital d'exploitation. Dans le cas des fermes d'État, la privatisation des biens a été placée sous son contrôle et celui de ses agences qui ont recouru à diverses solutions : mise en gérance ou en location des biens, transformation en société, vente des terres auprès des exploitants éligibles. Compte tenu de l'origine confuse de la propriété de ces terres⁸, les procédures ont demandé plus de temps que le retour des terres détenues par les ex-coopératives.

En reconstituant les droits de propriété principalement sur la base des structures foncières pré-collectivistes⁹, les privatisations ont concerné une masse d'ayants droit et ont ouvert la voie à un transfert de grande ampleur des droits de propriété, entraînant un processus de fragmentation de la propriété foncière. Sur quelles bases les relations de propriété se sont-elles recomposées ? Dans quel contexte social celles-ci prennent-elles forme et signification ?

De la propriété-institution aux relations de propriété concrètes

Le rétablissement de la propriété privée s'accompagne de nouvelles relations de propriété. Institution multidimensionnelle, la propriété doit être examinée à divers niveaux de l'organisation sociale, qui sont reliés. Au niveau juridico-institutionnel, les relations de propriété, en tant que catégories, explicitent les règles et les procédures qui réglementent et encadrent les droits de propriété, ainsi que les droits d'usage et d'exploitation économique des biens¹⁰. Au niveau des rapports de propriété réels, les relations se nouent concrètement entre les détenteurs des droits de propriété sur les biens. Elles concernent les modalités d'usage, de transfert, de transmission des biens, et relèvent des dispositions qui affectent le transfert du contrôle légal de ces droits entre les détenteurs. À ce niveau, la question de l'accès à la propriété se pose en termes de relations de pouvoir, dont bénéficient ou non les acteurs et qui leur permettent d'établir, d'exercer et de renforcer un droit de contrôle sur l'accès aux biens [Ribot et Peluso 2003]. Au-delà de la reconnaissance des droits de propriété (sous la forme d'un titre ou d'acte), une série de mécanismes affecte, de manière directe comme indirecte, les possibilités réelles d'appropriation ou de réappropriation des biens. Celles-ci

8. Les premières fermes d'État ont été formées à partir des biens confisqués dans l'immédiat après-guerre. Par la suite, leur création a pu résulter de la restructuration d'autres formes sociales, telles que les coopératives.

9. Dans beaucoup de cas, la superficie restituée était plafonnée (notamment en Tchéquie et en Slovaquie ainsi qu'en Lituanie). Le seuil fixé pouvait être relativement bas, une dizaine d'hectares en Roumanie.

10. L'expression « droits de propriété » peut être entendue comme le « faisceau de droits » ou d'utilités (*bundle of property rights*), caractérisant les droits spécifiques liés à un objet de propriété, d'une part, les différentes sortes de propriété détenues par une personne ou un groupe, d'autre part.

reposent en partie sur les conditions d'accès à d'autres ressources, comme le capital (sous ses diverses formes), les compétences technologiques, la connaissance des marchés et des circuits amont et aval... Cet inégal accès aux ressources facilitant l'exploitation économique des biens est à l'origine des arrangements auxquels les acteurs ont recours pour organiser le transfert des droits d'usage sur la terre.

Les stratégies ont dépendu du positionnement socioéconomique des acteurs et de leur inégale dotation en facteurs de production. Par exemple, les anciens propriétaires qui avaient rompu le lien avec l'activité agricole, et à plus forte raison leurs héritiers partis en ville, ne disposaient pas des savoir-faire indispensables pour engager un projet d'installation. La plupart de ceux qui œuvraient dans les exploitations agricoles ne possédaient ni le capital économique ni le capital social. La stricte division du

Types d'acteurs	Disponibilité en capital social et économique	Stratégies d'appropriation	Formes d'usage des biens fonciers
Membres actifs et retraités des coopératives	Faible	Réappropriation et mise en attente	Micro-exploitation de subsistance et/ou mise en location des parcelles
Anciens propriétaires et héritiers partis en ville	Très faible	Réappropriation et mise en attente	Mise en location des parcelles auprès d'autres exploitants
Ménages attributaires de parcelles	Très faible	Appropriation	Micro-exploitation de subsistance
Travailleurs qualifiés, techniciens	Intermédiaire (savoir-faire technique)	Réappropriation par retrait des terres et projet d'installation	Exploitation familiale ou de type entrepreneurial
Spécialistes, cadres gestionnaires	Fort (capital relationnel)	Prise de contrôle des parts de capital des exploitations successeurs	Prise en faire valoir indirect par les exploitations-successeurs (coopératives ou formes sociétaires)

Tableau 2. Logiques d'acteurs et stratégies d'appropriation

travail régissant l'agriculture collectiviste avait fait perdre aux personnes peu qualifiées l'autonomie et les savoir-faire nécessaires. En revanche, les « spécialistes » (techniciens, ingénieurs, vétérinaires) détenaient les compétences techniques pour la conduite d'une exploitation agricole tandis que les cadres dirigeants disposaient des aptitudes gestionnaires et des ressources relationnelles. Dans le contexte de la sortie du système collectiviste, la recomposition des relations de propriété s'est principalement opérée à l'initiative du petit groupe d'acteurs en situation de mobiliser les diverses formes de capital économique et de capital social. Libre cours a été laissé aux plus entreprenants pour saisir les opportunités d'accès à la terre et aux moyens de production ou pour imposer leur contrôle sur la gestion de ces biens (*tableau 2*).

Le bilan de ce premier acte de la transition agraire qui a vu le retour de très nombreux propriétaires, peut ainsi être résumé. De manière générale, une large redistribution des titres de propriété a eu lieu, principalement sur la base des structures pré-collectivistes. Là où la restitution a prévalu, les nouvelles structures de propriété présentent des similitudes avec celles qui existaient avant la collectivisation. L'attribution de parcelles aux membres des coopératives comme aux employés des fermes d'État a multiplié le nombre de petits propriétaires parcellaires. Pour diverses raisons, le retrait des terres par les petits propriétaires, dans la perspective de les mettre en valeur, ne représentait pas une solution appropriée¹¹. Les modalités d'application des restitutions ont souvent restreint cette possibilité, les possibilités d'une réappropriation sont restées d'une portée limitée, cantonnées à la seule perception d'une modeste rente foncière.

Deux caractéristiques des réformes foncières doivent être soulignées. D'une part, en réallouant la terre à des propriétaires, dont un grand nombre n'était pas actif en agriculture, les privatisations ont contribué à dissocier la propriété de l'usage du sol. Ainsi des marchés fonciers se sont constitués pour mettre en relation l'offre et la demande de terres. Les conditions d'émergence de ces marchés ont joué un rôle clé dans la reconfiguration des relations de propriété et la recomposition des formes structurelles de production. D'autre part, les modalités de privatisation distinctes concernant la terre et le capital d'exploitation ont entraîné le découplage de la terre et du capital d'exploitation, auparavant assemblés sous une même direction dans le cadre des exploitations collectives, et dont la possession a été remise à des acteurs différents. De nouveaux rapports asymétriques sont apparus entre les petits propriétaires et les responsables de grandes exploitations agricoles détenant le contrôle des équipements productifs et les compétences techno-économiques, et bien insérés dans les réseaux amont et aval.

11. Citons l'âge des membres retraités des coopératives, l'étroitesse des superficies restituées ou encore les coûts entraînés par leur délimitation.

Acteurs et logiques des configurations foncières

Au cours de la décennie 1990, des recompositions structurelles ont lieu dans le contexte d'un passage au marché sinon chaotique (en Roumanie et en Bulgarie), du moins mouvementé, notamment en raison des changements de majorité gouvernementale dans la plupart des pays. Depuis les années 2004-2007, l'entrée dans l'UE et la participation à la Politique agricole commune (Pac) renforcent l'ouverture à la concurrence de ces agricultures et accélèrent les restructurations.

Propriété foncière et usage du sol : la diversité des configurations

Les modalités de distribution des droits de propriété sur la terre ont provoqué un processus de fragmentation foncière d'intensité variable selon les approches retenues. De manière générale, les opérations d'établissement des droits de propriété ont été réalisées à partir des parcelles foncières résultant des réformes agraires de l'Entre-deux-guerres et de l'immédiat après-guerre. L'importance des biens faisant l'objet d'une restitution a dépendu de la date de référence choisie par le législateur et du plafond fixé par les lois encadrant les privatisations¹². Le rétablissement des droits de propriété s'est appuyé sur les données cadastrales antérieures à la collectivisation lorsqu'elles avaient été conservées¹³. Les limites des parcelles ayant été effacées par le remembrement opéré au sein des grandes exploitations collectives, leur retrait impliquait une délimitation à la charge des propriétaires et une négociation souvent hasardeuse avec les parties prenantes (qu'il s'agisse des exploitations successeurs ou des attributaires de parcelles voisines). Lorsque des politiques coordonnées d'aménagement foncier ont accompagné la réaffectation des parcelles, elles ont limité les effets négatifs liés à la fragmentation de la propriété foncière. Ce fut le cas dans les États baltes¹⁴ où des plans d'aménagement foncier, conçus à l'échelle des cadastres locaux, permirent de regrouper les terres dont le retrait était demandé et d'éviter un démembrement généralisé des blocs de culture.

12. Des amendements aux premières lois ont modifié les dates de référence ainsi que les plafonds, généralement à la hausse. Ils ont eu pour effet de permettre le retour des superficies importantes à un plus grand nombre de propriétaires, notamment en République tchèque et en Lituanie, et d'élargir le bénéfice des compensations à d'autres catégories de bénéficiaires en Hongrie, lorsque la deuxième loi de compensation (XXIV/1992) est étendue aux propriétaires spoliés de leurs biens entre le 1^{er} mai 1939 et le 6 juin 1949.

13. Dans les pays qui disposaient d'un système d'enregistrement foncier et où les services dédiés avaient été entretenus par les exploitations collectives, ces procédures ne rencontrèrent pas de difficultés majeures. Toutefois, les partages consécutifs aux héritages ne furent généralement pas pris en compte.

14. Les réformes agraires de l'Entre-deux-guerres avaient établi une paysannerie propriétaire de ses terres, détruite par l'occupation soviétique à partir de 1940 et après la fin de la guerre.

Le morcellement de la propriété foncière ne se traduit pas par une déconcentration de l'usage du sol de même ampleur. Là où les propriétaires n'étaient pas intéressés par l'exploitation de leurs terres préférant les louer aux exploitations successeurs, le fractionnement n'eut qu'un impact limité sur l'usage du sol. En revanche, lorsque les petits propriétaires décidèrent de mettre en valeur leur bien, l'émiettement s'étendit aux structures d'exploitation. Comme l'ont souligné les experts [Hartvigsen 2014] de la FAO (Food and Agriculture Organization), les situations caractérisant les agricultures post-collectivistes se différencient en fonction du degré de fragmentation de la propriété et du niveau de déconcentration de l'usage de la terre. Les critères qualitatifs, mis en avant, ne tiennent compte ni de la pluralité des modes de configuration articulant relations de propriété et structures d'exploitation, ni de la variété des situations régionales (en Pologne, en Roumanie, notamment). Les rapports entre propriétaires et exploitants usagers font apparaître deux configurations foncières originales.

Un premier type de configuration résulte de la large redistribution des droits de propriété entre les mains d'une masse d'ayants droit. Fragmentation foncière et déconcentration structurelle sont allées de pair. La plupart des membres des anciennes coopératives, retraités ou actifs, saisirent la possibilité de retirer une parcelle pour agrandir le traditionnel lopin familial. Beaucoup de ruraux cherchèrent dans cette stratégie les moyens de s'assurer une activité et un revenu. Mais lorsqu'ils récupèrent une part du foncier, il s'agissait le plus souvent de parcelles ne permettant pas un projet d'installation viable. En quelques mois, le nombre de ces micro-exploitations bondit en Lituanie, en Hongrie, en Bulgarie et plus encore en Roumanie. Leur présence resta marginale en République tchèque, Slovaquie, Estonie et Lettonie. Les critères caractérisant ces micro-exploitations (superficie, taille économique, participation au marché) variaient selon les pays¹⁵. Ces micro-exploitations assurèrent la survie des populations rurales les plus démunies (retraités, chômeurs) en jouant un rôle d'amortisseur social. Leur statut est souvent mal établi, en raison de l'absence d'enregistrement de leur activité productive et/ou de l'insécurité juridique.

Une deuxième configuration suit un mouvement inverse de concentration foncière au profit d'exploitations de très grande taille. En effet, beaucoup de petits propriétaires, partis en ville ou éloignés du lieu où se trouvait leur bien, ou encore trop âgés, pas intéressés par l'usage agricole du sol préférèrent louer tout ou partie de leurs disponibilités foncières. Au

15. S. Davidova répertorie ces exploitations selon leur taille (moins de 2 ha, de 2 à 5 ha) et le montant de leur production standard (inférieure à 2 000 euros, de 2 000 à 8 000 euros). S. Davidova *et al.*, *Semi-subsistence farming: values and directions of development*, 2013, DG for Internal policies, Policy department B: Structural and cohesion policies, European Parliament (<[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/495861/IPOL-AGRI_ET\(2013\)495861_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/495861/IPOL-AGRI_ET(2013)495861_EN.pdf)>).

lendemain des privatisations et en l'absence de marché foncier organisé, seules les grandes exploitations successeurs des coopératives étaient en mesure de louer les terres afin de les mettre en valeur¹⁶. Les terres en propriété des anciens membres des coopératives formèrent l'essentiel du périmètre cultivé des exploitations constituées à l'issue de la privatisation du capital de production. Converties en coopératives de propriétaires en Europe centrale, en associations en Lituanie [Mačiulytė et Maurel 1998], en sociétés agricoles en Roumanie [Amblard et Colin 2006], les exploitations successeurs ne possédaient pas¹⁷ en propre les terres (ou très peu). Des contrats de location, prévoyant le versement d'une rente foncière, furent signés avec la majorité des petits propriétaires parcellaires concernés. La concentration foncière par la tenure inversée¹⁸ devint la voie dominante de la recomposition structurelle en Tchéquie, Slovaquie, Bulgarie, Estonie et présente en Hongrie et en Roumanie¹⁹. Sans être de taille géante comme les exploitations qui les avaient précédées, ces macro-exploitations sociétaires parvinrent à préserver une assise foncière de l'ordre de quelques centaines d'hectares et souvent plus en Tchéquie, Slovaquie, Hongrie, Bulgarie et Estonie [Maurel 2012].

Observables dès le moment initial de la privatisation, ces deux configurations guidèrent la réaffectation de l'usage de la terre vers les micro-exploitations, d'une part, vers les très grandes exploitations, d'autre part, en laissant un espace limité à la constitution d'exploitations de taille moyenne, de type familial ou entrepreneurial. Les superficies restituées²⁰, le défaut d'équipement et de capital, n'autorisaient pas l'installation d'exploitations de bonne taille et leur élargissement supposait de faire appel soit à la location, soit à l'achat de terres pour compléter la superficie en faire valoir direct. L'exploitation moyenne ne pouvait compter que sur les marchés fonciers (de la location et de l'achat) pour étendre et consolider son assise.

16. Certaines dispositions des lois de réforme foncière cherchèrent à éviter le démembrement du parcellaire collectiviste. En République tchèque et en Slovaquie, l'obligation était faite aux propriétaires de cultiver eux-mêmes leur terre en cas de retrait des exploitations collectives.

17. La législation a pu interdire aux exploitations sociétaires l'acquisition foncière (comme en Hongrie).

18. « On désigne par *reverse tenancy* – expression que je propose de traduire par “tenure inversée” – des situations dans lesquelles des petits propriétaires cèdent en faire-valoir indirect une partie ou la totalité de leurs disponibilités foncières à de plus grands propriétaires fonciers, à des entrepreneurs agricoles qui, sans toujours posséder de terres, disposent du capital d'exploitation, d'un accès au capital financier, de compétences technicoéconomiques et de capacités organisationnelles, ou, plus largement, à des tenanciers économiquement plus favorisés, y compris en termes de revenus et de biens non agricoles » [Colin 2014 : 203].

19. La très grande majorité des exploitations sociétaires louaient leurs terres auprès de petits propriétaires fonciers. Les données du tableau 3 montrent l'importance de la tenure inversée qui ne fait l'objet d'aucun enregistrement statistique.

20. En général, de l'ordre de quelques hectares. Dans plusieurs pays, les restitutions ont été soumises à un plafond de superficie.

	Nombre d'exploitations sociétaires	% des exploitations sociétaires	Superficie agricole exploitée (en ha)	% des exploitations sociétaires dans la superficie agricole	Superficie moyenne (en ha)
BULGARIE	5 920	2,3	2 877 220	61,9	486
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	2 900	11,0	2 427 730	69,5	837
ESTONIE	2 310	12,0	532 970	55,7	231
LETTONIE	140	0,2	19 960	1,1	143
LITUANIE	680	0,4	378 130	13,2	556
HONGRIE	8 820	1,8	2 188 900	47,0	248
POLOGNE	3 620	0,3	1 306 830	9,1	361
ROUMANIE	27 880	0,8	5 784 840	44,3	207
SLOVÉNIE	200	0,3	26 080	5,4	130
SLOVAQUIE	2 740	11,6	1 532 650	80,6	559

Tableau 3. La grande exploitation sociétaire par pays (2013)

Source : *Farm Structure Statistics*, Agricultural holdings by agricultural area 2013 (<[http://ec.europa.eu/eurostat/data/database/agriculture/Farm structure](http://ec.europa.eu/eurostat/data/database/agriculture/Farm%20structure)>), Eurostat, calculs de l'auteur.

Les exploitations individuelles et familiales de taille moyenne (différentes des micro-exploitations pratiquant une agriculture de semi-subsistance) revêtent une diversité de formes sociales caractérisées par les dimensions, la logique de fonctionnement et l'orientation plus ou moins marchande de la production. Renouant avec une logique fondée sur une articulation étroite entre capital et projet familial ou entrepreneurial, ces exploitations pratiquaient un mode de faire-valoir direct dominant. Parmi les difficultés rencontrées par cette catégorie d'exploitants pour consolider un projet économique viable, les obstacles liés à l'accès au foncier, pour la location ou l'acquisition des terres, limitaient l'agrandissement de l'assise. Ils rendent compte de la lente progression, en nombre comme en superficie cultivée, des exploitations de taille moyenne dans la plupart de ces pays [Maurel 2015].

En Hongrie, l'élargissement foncier des exploitations individuelles est un processus lent mais continu, qui procède de la location plus que de l'acquisition en propriété de nouvelles parcelles [Vandenbroucke et Fehér 2011]. La diminution rapide des plus petites exploitations (moins de 5 ha) et l'accroissement en nombre et en taille de celles de plus de 10 ha, caractérisèrent la dynamique foncière dès les années 1994-2000 pour s'accroître en suite. En effet, les projets d'élargissement eurent principalement recours à la location de terres, la part de la superficie en location représentant plus de la moitié et jusqu'à plus des deux tiers des exploitations de 10 à 50 ha et environ

les trois quarts de celles de cent hectares et plus. Le marché de la vente resta peu actif en raison des réticences éprouvées par les propriétaires pour se défaire de leur bien, dans l'attente de meilleurs prix.

En Lituanie, la réforme foncière fondée sur la restitution des terres aux anciens propriétaires ou à leurs héritiers²¹ permit la constitution d'exploitations de taille moyenne à côté des anciennes exploitations collectives converties en associations agricoles²² et d'une masse de micro-exploitations résultant de l'attribution de parcelles de 2 à 3 ha à tous les ménages ruraux. Les opérations de restitution ont pris du temps, en raison même de leur ampleur²³, des procédures de compensation et de la possibilité de transférer les droits de propriété dans une autre région mais aussi parce que le plafond des terres restituables, initialement fixé à 80 ha (dont 50 ha de terres arables), a été relevé jusqu'à 150 ha (par un amendement voté en 1997). Une partie des bénéficiaires de la réforme foncière put ainsi récupérer des superficies permettant la consolidation d'exploitations de bonne taille [Mačiulytė 2004 : 196-200].

En Pologne, où pendant la période communiste les exploitants individuels détenaient leur terre en propriété privée, plus de 75 % de la SAU (surface agricole utile) était exploitée en faire valoir direct (contre 71 % aujourd'hui). L'attachement des paysans polonais à la terre, pilier de l'existence de la nation, demeure fort [Siegrist et Müller *op. cit.* : 77]. La propriété privée a acquis une nouvelle légitimité et son principe a été reconnu par la loi sur le système agricole, adoptée en 2004. L'accès au foncier en tant qu'outil de production passe majoritairement par l'acquisition de terres. La location, bien que faiblement développée, joue un rôle dans le processus de concentration foncière. On estime que 20 % des exploitations individuelles font appel à des locations permanentes ou temporaires afin d'élargir leur assise. Plus de la moitié des exploitations de 20 ha et plus combinent les deux modes de faire valoir. Même si la pratique de la signature de contrats de location s'est largement diffusée, beaucoup de locations restent informelles et les accords verbaux passés entre voisins le sont pour de courtes périodes. Le morcellement foncier est inégalement accentué selon les régions. Si une agriculture marchande de type entrepreneurial est engagée dans des stratégies d'accumulation foncière, le plus grand nombre

21. La loi du 18 juin 1991 prévoit la restitution des terres nationalisées en 1940 aux anciens propriétaires ou à leurs héritiers.

22. Leur nombre s'élevait à 3 400 unités en 1993 contre 697 en 2000. On comptait, en outre, 276 entreprises agricoles relevant de divers statuts juridiques (formules sociétaires), principalement issues de la transformation juridique d'associations agricoles. La superficie cultivée par ces entreprises agricoles était à peine supérieure à 300 ha en moyenne, témoignant d'un important mouvement de réduction de leur superficie foncière.

23. Le processus de réforme foncière a concerné 3,5 millions d'ha de terres et 730 319 Litoniens (soit un citoyen sur cinq).

des exploitations paysannes sont en situation de repli et leur lien à la terre est lent à se dénouer. De leur disparition dépend l'élargissement des exploitations moyennes²⁴.

Figure 1. Caractérisation des profils structurels selon l'importance de la grande, moyenne et petite exploitation en % de la SAU (2013).

Infographie: M.-C. Maurel. Source: *Small and large farms in the EU-statistics from the farm structure survey*, 2016, Eurostat. Calculs de l'auteur.

Profils structurels et dynamiques foncières

Des profils structurels peuvent être caractérisés en fonction de l'importance relative des grandes, des moyennes et des petites exploitations [Maurel et Lacquement 2007]. Un premier type se caractérise par la prépondérance de la grande, voire de la très grande exploitation détenant plus de la moitié de la SAU (Tchéquie, Slovaquie, Estonie, Bulgarie, Hongrie). Un deuxième se distingue par la présence affirmée de l'exploitation de taille moyenne (Lituanie, Lettonie, Pologne), tandis que le dernier porte la marque d'un fort dualisme agricole associant la grande et la petite exploitation (Roumanie). La Slovénie où dominent les petites exploitations fait figure d'exception (fig. 1).

Des marchés fonciers imparfaits

La libéralisation du marché de la terre est la suite logique du rétablissement de la propriété privée comme institution. De multiples contraintes pèsent

24. Voir M.-C. Maurel, M. Halamska et H. Lamarche [2003: 139-160].

sur des marchés imparfaits et dépourvus de transparence²⁵, ralentissant la reconnaissance des droits de propriété en raison de la lenteur des opérations de restitution, de l'existence de propriétaires inconnus, du nombre élevé de situations de copropriété (non-partage lors des successions pendant toute la période socialiste). De manière à réguler les marchés fonciers, les États ont dû se doter de nouvelles institutions. Retenons la création de services fonciers destinés à établir la propriété des biens et à assurer leur protection, grâce à l'établissement du cadastre et à sa mise à jour. Ces services peuvent prendre en charge la réalisation des opérations de remembrement. L'établissement de systèmes d'enregistrement et de procédures cadastrales a demandé du temps et les services fonciers ne sont pas toujours effectifs dans un pays comme la Roumanie²⁶.

Les marchés fonciers de la location et de l'achat-vente sont caractérisés par des coûts de transaction importants, qu'ils soient explicites (coûts administratifs et taxes d'enregistrement²⁷ associés aux opérations de location ou de vente) ou implicites. Ils résultent de la négociation des droits dans le cadre d'une compétition imparfaite entre bailleurs et preneurs. L'offre de terres est extrêmement dispersée entre les mains de nombreux petits propriétaires, majoritairement non actifs, privilégiant la location, qui leur assure le versement d'une rente tout en préservant leurs droits sur un bien encore pourvu d'une valeur patrimoniale. La demande met en scène des acteurs aux profils bien différents : de grandes exploitations sociétares, des exploitations individuelles ou familiales, souvent mal dotées en équipement et en capital. L'importance des configurations de tenure inversée se traduit par la prépondérance du marché locatif sur celui de l'achat-vente. Sur ces marchés affectés par une forte asymétrie d'information, les exploitations sociétares sont en situation de quasi-monopole pour fixer les conditions des contrats (durée, montant de la rente, modalités de versement)²⁸. À l'échelle des pays concernés, on observe une corrélation entre la part des superficies exploitées en location et la place de la grande exploitation sociétaire en raison de leurs conditions d'accès à la terre (*fig. 2*).

25. L'examen des questions foncières se heurte à des difficultés qui tiennent au fait que les institutions en charge des systèmes d'enregistrement des droits de propriété et des transactions foncières ont mis du temps à se mettre en place. Les données ne sont pas d'un accès direct et ne se prêtent pas encore à des comparaisons parfaitement fiables [Swinnen et Vranken 2006].

26. Cela pouvait entraîner des situations d'insécurité juridique préjudiciables tant pour les intérêts des propriétaires que pour ceux des acquéreurs [Macovei 2017].

27. Ces coûts peuvent être significatifs du fait d'une taxe d'enregistrement élevée [Swinnen et Vranken *op. cit.*]. L'enregistrement peut être obligatoire pour louer des terres, en Hongrie et en Bulgarie.

28. L. Amblard et J.-P. Colin [2008] montrent qu'en Roumanie les conditions de négociation des termes du contrat sont clairement en faveur des preneurs, principalement de grandes exploitations sociétares.

Figure 2. Corrélation entre la location des terres et l'usage par les exploitations de type sociétaire (2013). Infographie: M.-C. Maurel. Sources: P. Ciaian *et al.* [2012] et *Small and large farms in the EU-statistics from the farm structure survey, 2016*, Eurostat.

En parvenant à négocier des périodes transitoires avec l'UE (d'une durée de 7 à 12 ans) qui leur permettait de déroger aux règles de la libre circulation du capital, les nouveaux États membres ont voulu conserver le contrôle des marchés fonciers nationaux afin de les protéger de l'arrivée des investisseurs étrangers²⁹. Les restrictions à leur égard ont davantage concerné les marchés de la vente-achat que ceux de la location. Elles ont permis de circonscrire les transactions aux acteurs nationaux. La transformation des structures d'exploitation dépend donc principalement de l'offre et de la demande sur des marchés fonciers fonctionnant selon des modes de régulation inscrits dans des dispositifs législatifs inégalement empreints de libéralisme selon les pays³⁰. La régulation des marchés fonciers porte sur la réglementation des prix du foncier, la

29. Le faible prix de la terre, comparativement aux pays d'Europe occidentale, a attiré les investisseurs européens qui, en dépit de l'interdiction d'achat, réussirent à acquérir des superficies étendues. En Hongrie, cela se fit grâce à des contrats de complaisance conclus par l'intermédiaire de prête-noms hongrois («contrats de poche»).

30. En Pologne, il s'agit d'une loi datant de 1920, en Hongrie, la loi sur la terre fut adoptée en 1994.

taille limite des exploitations en fonction de leur statut juridique, l'obligation d'enregistrement des transactions ou encore le droit de préemption en cas de vente... Une étude des formes de régulation des marchés (mesures de protection à l'égard des preneurs, des propriétaires-exploitants, des propriétaires, ou encore de prévention de la fragmentation) montre que la volonté d'encadrement qui émane de l'État est très forte en Hongrie comme en Pologne et sensiblement plus faible en République tchèque ou en Roumanie³¹.

Détenteurs de terres demeurées propriété publique, les États interviennent plus directement encore dans la réorientation des disponibilités foncières. Pour gérer les biens issus des anciennes fermes d'État, des institutions spécifiques ont été créées, dont l'une des fonctions a consisté à réaliser la privatisation de ces terres³². Leur rôle a été déterminant dans tous les pays où le secteur d'État avait revêtu de l'importance³³. Les agences d'État ont pu administrer ces biens, les louer, les vendre. Ainsi, elles ont été à l'origine d'une offre importante sur les marchés fonciers en les orientant en fonction des objectifs visés. La vente de ces terres a généralement été différée en raison des demandes de restitution. Dans un premier temps, les agences ont privilégié l'administration en gérance des terres et des biens ou leur location auprès de repreneurs (partenariats formés par les employés, sociétés de divers types). Cette offre de terres est donc venue tardivement animer un marché jusque-là peu développé. La localisation géographique concentrée de ces terres³⁴ a limité le rôle de restructuration que cette offre aurait pu jouer dans les mains des agences.

C'est ainsi qu'en Tchéquie, le marché qui stagnait s'est animé, à partir de 2002, sous l'effet de la vente des terres d'État par le Fonds foncier : un demi-million d'hectares, soit 11,7 % de la SAU, ont été cédés aux prix officiels fixés par le Fonds foncier d'État de 2002 à 2005 [Bartůšková et Homolka 2009]. En Pologne, de 1996 à 2004, peu de terres ont été vendues par l'Agence (100 000 à 190 000 hectares/an) et l'essentiel loué (3 millions d'ha les premières années et 2,1 millions d'ha en 2002). De 1992 à 2015, l'Agence a vendu 2 685 000 ha (soit 56,7 % de la terre initialement prise en charge par l'Agence du Trésor d'État), tandis que 1 million d'hectares restent en location. L'offre de terre (principalement concentrée dans les voïvodies du nord

31. J. Swinnen, K. Van Herck et L. Vranken [2016] définissent des « modèles de développement » des marchés fonciers à partir des modes de faire valoir, de la nature et des caractéristiques des contrats de location et relient ces données aux politiques foncières.

32. Sous des noms variés, le Fonds foncier d'État en Tchéquie, l'Office pour la propriété d'État en Hongrie, l'Agence de la propriété agricole du Trésor d'État, en Pologne, transformée en Agence de la propriété agricole, en 2003, en sont responsables.

33. En 1989, le secteur d'État couvrait respectivement 14,9 %, 17,8 % et 31,9 % de la SAU en Hongrie, Pologne et Tchécoslovaquie.

34. Les fermes d'État étaient issues des confiscations frappant divers groupes ethniques (en particulier les Allemands) dans l'immédiat après-guerre. Cela concerne les Sudètes en Bohême, les régions occidentales et septentrionale en Pologne.

et de l'ouest de la Pologne) a bénéficié surtout à de grandes exploitations de type sociétaire ainsi qu'à l'élargissement d'exploitations familiales de bonne taille. La mise en vente de ces terres n'a guère concerné les régions de l'est et du sud-est, pénalisées par un intense morcellement des structures en mal d'élargissement [Bański 2011]. En Roumanie, la privatisation des entreprises agricoles d'État, d'abord transformées en sociétés commerciales à participation publique majoritaire, a été engagée. L'Agence des domaines de l'État (créée en 2001) en charge des terres demeurées propriété publique accorde des concessions de longue durée à de grandes sociétés qui réussissent à constituer d'immenses domaines agricoles, en particulier dans les plaines fertiles de l'est et du sud.

Dans la plupart des pays, loin d'avoir subi un processus de démembrement, les terres de l'ancien secteur d'État ont participé au maintien, voire à la consolidation, de très grandes exploitations sociétaires.

L'accumulation foncière par l'organisation de la dépossession

Une recomposition structurelle au profit des grandes exploitations

À partir de l'entrée dans l'UE (2004 ou 2007, selon les cas) et avec l'application des dispositifs de la PAC, les structures agraires ont connu une nouvelle recomposition. D'une part, le processus de concentration foncière au profit des très grandes exploitations a été stimulé par les effets incitatifs du régime simplifié des paiements directs [Swain *op. cit.*]. D'autre part, de rapides mouvements de transfert de la propriété foncière (la mise en vente aux enchères des terres relevant de la propriété publique) ont pu se développer. Les petits exploitants individuels, qui ont subi les effets déstabilisateurs de la privatisation du système agroalimentaire et des circuits de distribution, n'ont que très marginalement tiré bénéfice du soutien apporté par la PAC aux exploitations de semi-subsistance. La catégorie des petites exploitations de moins de 5 ha est celle qui partout a enregistré les plus fortes contractions en nombre comme en surface utilisée. La progression des exploitations de taille moyenne est disparate. Leur nombre et leur place se sont accrus en Bulgarie, en Tchéquie, en Hongrie et en Slovaquie mais ont diminué dans trois États baltes. Dans leur grande majorité, ces exploitants cherchent à élargir leur assise foncière mais l'insuffisante fluidité du marché foncier constitue une entrave à leur développement. La consolidation d'une agriculture familiale impliquerait une capacité d'accumulation du foncier que le blocage du marché de l'achat-vente résultant du lent repli des micro-exploitations ne facilite pas. En revanche, la concentration foncière au profit des grandes exploitations par le marché locatif s'est partout renforcée, particulièrement en Bulgarie, en Lettonie et en Lituanie. La Roumanie et la Pologne n'échappent pas à cette tendance de fond [Darrot *et al.* 2011; Halamska *op. cit.*].

Des dynamiques foncières complexes contribuent à remodeler la trame des structures d'exploitation³⁵. On dispose de peu d'informations qualitatives pour appréhender les transactions qui concourent à la constitution de l'assise foncière des unités de production³⁶. Les relations de propriété portent la marque de représentations culturelles et de pratiques sociales héritées des précédents régimes de propriété.

	Évolution du nombre total des exploitations (en %)	Évolution de la SAU des exploitations (en %)	Évolution du nombre des exploitations < 5 ha (en %)	Évolution de la SAU des exploitations < 5 ha (en %)	Évolution du nombre des exploitations > 100 ha (en %)	Évolution de la SAU des exploitations > 100 ha (en %)
BULGARIE	- 52 %	70 %	- 43 %	- 49 %	61 %	89 %
TCHÉQUIE	- 38 %	- 2 %	- 22 %	- 75 %	9 %	- 2 %
ESTONIE	- 31 %	16 %	- 50 %	- 48 %	36 %	30 %
LETTONIE	- 36 %	10 %	- 43 %	- 47 %	52 %	79 %
LITUANIE	- 32 %	2 %	- 57 %	- 31 %	89 %	68 %
HONGRIE	- 31 %	9 %	- 70 %	- 31 %	26 %	14 %
POLOGNE	- 42 %	- 2 %	- 65 %	- 27 %	51 %	18 %
ROUMANIE	- 15 %	- 6 %	- 44 %	- 27 %	46 %	21 %
SLOVÉNIE	- 6 %	0 %	- 86 %	- 10 %	10 %	2 %
SLOVAQUIE	- 66 %	1 %	- 94 %	- 38 %	17 %	0 %

Tableau 4. Évolution du nombre total des exploitations et de la SAU (2005-2013)

Calculs : M.-C. Maurel. Source : *Small and large farms in the EU-statistics from the farm structure survey*, 2016, Eurostat (<http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Small_and_large_farms_in_the_EU_-_statistics_from_the_farm_structure_survey>).

35. *Small and large farms in the EU-statistics from the farm structure survey*. Eurostat Statistics Explained, 2016, Eurostat (<http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Small_and_large_farms_in_the_EU_-_statistics_from_the_farm_structure_survey>).

36. Si l'on veut approcher les évolutions foncières à l'échelle des exploitations où se tissent les stratégies foncières, seule l'enquête de terrain permet de recueillir les données qui ont trait à la relation entre la propriété foncière et l'exploitation. Trop rares sont les travaux empiriques éclairant la réalité du mode de constitution et d'accumulation du foncier des exploitations. Citons l'étude réalisée en Transylvanie qui apporte une lecture des logiques d'acteurs et marchés fonciers [Trédan et Colin 2016b].

Le durcissement de la régulation des transactions foncières (2013-2016)

Les transformations à venir vont s'inscrire dans le cadre de nouvelles régulations institutionnelles et normatives. Longtemps resté peu animé, le marché de l'achat-vente a été exposé à des évolutions rapides avec la fin du moratoire qui interdisait l'acquisition de terres par les étrangers³⁷. Promulguées dans plusieurs pays, de récentes lois sur la terre font de la réglementation des droits de propriété et d'usage du sol un instrument de contrôle destiné à contre-carrer la pénétration des investisseurs européens. Des tendances communes apparaissent en Hongrie, en Slovaquie, en Pologne, en Lituanie et en Lettonie. De quels enjeux et le cas échéant de quels différends sont porteurs ces lois foncières que la Commission européenne juge incompatibles avec le principe de libre circulation des citoyens et des capitaux en vigueur dans l'UE ?

Les nouvelles dispositions fixent les conditions à remplir pour l'acquisition de terre. C'est ainsi que sont exigées une qualification de l'acquéreur en tant qu'agriculteur ainsi qu'une durée minimale de résidence dans la commune ou à proximité immédiate. Elles s'accompagnent de restrictions d'usage qui imposent à l'acquéreur d'exploiter lui-même la terre acquise et de ne pas l'affecter à des usages non agricoles. Les lois fixent la superficie maximale qu'il est possible d'acquérir, la taille autorisée de l'exploitation en propriété et/ou en usage. Les plafonds dimensionnels varient selon les pays (entre 300 et 500 ha). Ces lois foncières réglementent les droits de préemption dont peuvent bénéficier les exploitants précédemment locataires, les exploitants locaux ainsi que l'État (par l'intermédiaire de ses agences). Des exceptions sont prévues dans les cas de transmission familiale, de fin d'indivision ou encore dans un objectif d'usage public par les municipalités. La mise en œuvre de ces restrictions sur les transactions foncières est confiée à des institutions dédiées aux niveaux, national, régional et local (en Hongrie, des comités fonciers locaux sont appelés à donner un avis). Elles généralisent un contrôle renforcé sur l'autorisation d'achat et le respect des normes édictées. L'application de ces restrictions ne peut manquer d'affecter le libre jeu de l'offre et de la demande, notamment en réduisant le cercle des acheteurs potentiels, et ainsi de tirer vers le bas les prix du foncier.

L'introduction de ces lois, au moment où prennent fin les dispositions transitoires adoptées en 2004, est considérée par la Commission européenne comme une entrave à la libre circulation du capital au sein de l'Union³⁸. Par l'encadrement des transactions foncières, une telle politique vise à limiter les possibilités d'investissement des citoyens européens. Elle

37. Ce moratoire d'une durée de dix à douze ans était censé protéger le marché foncier des nouveaux États membres (NEM). À la veille de la fin de cette période de transition, on observe des mouvements à caractère spéculatif ainsi que des investissements dans le foncier à caractère illégal.

38. En octobre 2016, la Commission a demandé à la Hongrie, à la Slovaquie, à la Bulgarie, à la Lettonie et à la Lituanie d'amender les lois récemment adoptées.

est inspirée par une tradition «ethno-nationale» qui considère la propriété de la terre comme le signe de la souveraineté nationale.

C'est ainsi qu'en Hongrie, la loi frappe de nullité les contrats d'usufruit par lesquels des investisseurs européens (souvent des Autrichiens) ont acquis la terre par l'intermédiaire de citoyens hongrois³⁹. Par ailleurs, ces lois offrent de nouveaux outils pour orienter les échanges fonciers au bénéfice de certaines catégories d'exploitants, de manière à faciliter les stratégies d'acquisition de l'agrobusiness (oligarques détenant des intérêts dans l'agroalimentaire et désireux d'investir dans la terre). Le discours politique qui présente ces dispositions à des fins de protection de la terre, bien patrimonial, est purement rhétorique⁴⁰. L'annonce de la privatisation de 400 000 ha de terres publiques (soit 7 % de la SAU) a suivi l'adoption de la loi du 21 juin 2013. Ces terres sont généralement en location et protégées par des contrats de longue durée, les nouveaux acquéreurs ne pourront percevoir les paiements directs versés par l'UE⁴¹. En réalité, la nouvelle législation foncière est un instrument politique dans les mains du parti au pouvoir (Fidesz) qui contrôle les offices fonciers de district et les comités locaux⁴².

En Roumanie, l'insécurité juridique de la propriété foncière est de nature à favoriser l'implantation des grandes exploitations⁴³. L'établissement de la propriété foncière est un processus encore inachevé en raison du manque de clarté et de prévisibilité du corpus législatif⁴⁴, à l'origine du développement de pratiques à la limite de la légalité⁴⁵. Les questions de sécurité juridique ont remodelé le marché foncier par l'affaiblissement de l'achat-vente et le renforcement du locatif. Le processus d'accumulation foncière est le fait de sociétés commerciales détenues par des capitaux roumains et étrangers⁴⁶.

39. En octobre 2014, la Commission européenne a mis la Hongrie en demeure de s'expliquer concernant sa législation qui impose des restrictions aux étrangers en matière d'acquisition de terres agricoles dans le pays (<<https://www.terre-net.fr/actualite-agricole/politique-syndicalisme/article/bruxelles-presse-la-hongrie-de-s-expliquer-205-104599.html>>).

40. Si les entités légales ne peuvent se porter acquéreuses des terres mises en vente, en revanche les membres d'une même famille peuvent chacun acheter jusqu'à 300 ha et constituer de la sorte une forme de «grand domaine familial» dont l'exploitation sera confiée à une seule grande entreprise.

41. Sauf si les nouveaux propriétaires sont les actuels locataires.

42. Voir T. Boros, *Hungarian Land as Political Instrument*, 2015, Friedrich Ebert Stiftung, Büro Budapest (<<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/budapest/12145.pdf>>).

43. En Roumanie, la loi sur la finalisation de la restitution foncière (2013) offre une possibilité de captation de la propriété foncière à travers une recentralisation des terres disponibles du niveau local vers un Fonds national sous l'Autorité des domaines de l'État [Macovei *op. cit.*].

44. La loi du fonds foncier (18 octobre 1990) prévoyait plusieurs formes de restitution par la reconstitution du titre de propriété, par l'attribution ou par l'achat de terrains après la mise en œuvre des autres démarches.

45. Voir O. A. Macovei [*op. cit.*].

46. La location de terres par des personnes physiques et morales étrangères a été autorisée par la loi 247/2005.

Le mouvement d'accaparement est le fait d'un groupe d'entrepreneurs (associant intermédiaires et spéculateurs) qui se portent acquéreurs au terme de transactions douteuses :

Qu'elles soient roumaines ou étrangères, les firmes qui accaparent les terres s'allient aux autorités pour orienter la législation et les programmes de développement locaux et nationaux en leur faveur. Elles exploitent la vulnérabilité de la population et la faiblesse des institutions pour prendre le contrôle des terres, à travers l'achat de parcelles ou par des contrats de location abusifs.⁴⁷

Une nouvelle loi foncière (Loi 17/2014, promulguée le 1^{er} janvier 2014) modifie la procédure d'achat-vente de terres agricoles et autorise les personnes physiques et morales de l'UE à acheter des terres. Du fait du durcissement des procédures réglant les transactions, la nouvelle législation favorise les exploitations les mieux dotées en capital financier, déjà engagées dans une concentration du foncier via le marché locatif, aux dépens des exploitations familiales [Trédan et Colin 2016a].

Conclusion

Une vision libérale de l'économie de marché, fondée sur la reconnaissance de la propriété privée et de la liberté d'entreprendre, a orienté la transition post-collectiviste. Les transformations ont été engagées en l'absence de référentiel politique cohérent et sans que la question du choix d'un modèle agricole de substitution ait été tranchée, faute de consensus entre des groupes d'acteurs aux intérêts divergents. En découplant l'allocation des droits de propriété privée sur la terre de la privatisation du capital d'exploitation, le législateur a ouvert la voie à une recomposition des structures à l'initiative des acteurs les mieux dotés de compétences techno-économiques. À la suite de la conversion de statut juridique des exploitations collectives, beaucoup d'anciens responsables ont pris le contrôle du capital d'exploitation. Ainsi décapitalisés, les petits propriétaires ont été contraints de céder une partie ou la totalité de leurs disponibilités foncières en faire-valoir indirect aux exploitations successeurs. Cette configuration de tenure inversée, s'appuyant sur un rapport asymétrique entre l'exploitation preneuse et les petits bailleurs, a permis aux grandes structures de consolider leur assise foncière. Les dynamiques de concentration se sont développées au profit des grandes exploitations sociétaires grâce au marché locatif. Elles tendent à

47. Voir J. Bouniol, *et al.*, «L'accaparement des terres en Roumanie, menaces pour les territoires ruraux», *Eco ruralis*, 2013, p. 5 (<<http://slowfood.com/filemanager/landgrabbing/ecoruralis.pdf>>).

marginaliser, puis à exclure les petites exploitations démunies de capital financier et humain, et pratiquant le faire-valoir direct. Leur recul rapide laisse à présent le champ libre à une nouvelle forme d'accaparement foncier au profit de très grandes entreprises de *l'agrobusiness*. L'adoption par la plupart de ces pays de lois foncières renforçant le contrôle des transactions et réduisant le cercle des acquéreurs potentiels aux agriculteurs résidents et munis de diplômes facilite les stratégies d'accumulation foncière au profit d'une poignée d'investisseurs participant d'un capitalisme agraire. Expression de la dérive « illibérale » des régimes politiques, cette évolution mène vers une dépossession de fait des petits propriétaires. Ne s'achemine-t-on pas vers un nouvel épisode de la longue série de désappropriations foncières qui ont marqué l'Europe centrale au cours de son histoire ?

Marie-Claude Maurel

*géographe, directrice d'études, Centre d'études des mondes russe,
caucasien et centre européen (UMR 8083),
École des hautes études en sciences sociales, Paris*

Bibliographie

- AMBLARD, Laurence et Jean-Philippe COLIN**, 2006, « Dimension organisationnelle et pratiques contractuelles foncières : les sociétés agricoles en Roumanie », *Économie rurale* 293 : 55-71.
— 2008 « Reverse Tenancy in Romania: Actors' Rationales and Equity Outcomes », *Land Use Policy* 26 (3) : 828-836.
- BAŃSKI, Jerzy**, 2011, « Changes in Agricultural Land Ownership in Poland in the Period of the Market economy », *Agricultural economics-Czech* 57 (2) : 93-101.
- BARTŮŠKOVÁ, Jana et Jaroslav HOMOLKA**, 2009, « Analysis of Land-law Relations Development in the Czech Republic after 1989 in the Legal and Economic Context », *Agricultural economics-Czech* 55 (5) : 250-256.
- BENDA-BECKMANN, FRANZ (VON), Keebet VON BENDA-BECKMANN et Melanie WIBER**, 2006, « The Properties of Property », in F. von Benda-Beckmann, K. von Benda-Beckmann et M. Wiber (dir.), *Changing Properties of Property*. New York et Oxford, Berghahn Books : 1-39.
- CIAIAN, Pavel et al.**, 2012, « Rental Market Regulations for Agricultural Land in EU Member States and Candidate Countries », *Factor Markets Working Paper 15* (<http://aei.pitt.edu/58518/1/Factor_Markets_15.pdf>).
- COLIN, Jean-Philippe**, 2014, « La concentration foncière par la tenure inversée (*reverse tenancy*) », *Études rurales* 194 : 203-218.
- DARROT, Catherine, Béatrice VON HIRSCHHAUSEN et Marie-Luce GHIB**, 2011, « PAC et transition agricole en Pologne et Roumanie : les nouveaux termes du processus », *Économie rurale* 325-326 : 69-84.
- HALAMSKA, Maria**, 2011, « The Polish Countryside in the Process of Transformation 1989-2009 », *Polish Sociological Review* 173 : 35-54.
- HANN, Chris**, 1993, « From production to property: decollectivization and the family-land relationship in contemporary Hungary; the Curl Prize Essay 1991 », *Man* 28 (2) : 299-320.
- HARTVIGSEN, Morten**, 2014, « Land reform and land fragmentation in Central and Eastern Europe », *Land use policy* 36 : 330-341.
- HIRSCHHAUSEN, Béatrice (VON)**, 1997, *Les nouvelles campagnes roumaines. Paradoxes d'un « retour » paysan*. Paris, Belin (« Mappemonde »).
- LACQUEMENT, Guillaume**, 1996, *La décollectivisation dans les nouveaux Länder allemands. Acteurs et territoires face au changement de modèle agricole*. Paris, L'Harmattan (« Pays de l'Est »).
- MACOVEI, Oana Andreea**, 2017, « Insécurité juridique et propriété foncière dans l'Europe postcommuniste. L'exemple de la Roumanie », *Revue d'études comparatives Est-Ouest* 48 (1-2) : 209-236.
- MAČIULYTĖ, Jurgita**, 2004, « La recomposition de l'espace rural lituanien dans la perspective de l'intégration européenne », *Annales de géographie* 636 : 188-210.
- MAČIULYTĖ, Jurgita et Marie-Claude MAUREL**, 1998, « Décollectivisation et indépendance. La trajectoire agraire lituanienne », *Bulletin de l'Association de géographes français* 75 (4) : 455-469.
- MAUREL, Marie-Claude**, 1994, *La transition post-collectiviste*.

- Mutations agraires en Europe centrale.* Paris, L'Harmattan (« Pays de l'Est »). — 2012, « La grande maille agraire en Europe centrale : un invariant spatio-temporel ? », *Études rurales* 190 : 25-48. — 2015, « From Disappearance to Recovery: Family Farming in Central Europe. Questioning the Path Dependency Hypothesis », *Wiśł I Rolnictwo* 166 (1) : 79-105.
- MAUREL, Marie-Claude, Maria HALAMSKA et Hugues LAMARCHE**, 2003, *Le repli paysan. Trajectoires de l'après-communisme en Pologne ?* Paris, L'Harmattan (« Pays de l'Est »).
- MAUREL, Marie-Claude et Guillaume LACQUEMENT (dir.)**, 2007, *Agriculture et ruralité en Europe centrale.* Montreuil et Prague, Aux lieux d'être/Centre français de recherche en sciences sociales.
- RIBOT, Jesse C. et Nancy Lee PELUSO**, 2003, « A Theory of Access », *Rural Sociology* 68 (2) : 153-181.
- SIEGRIST, Hannes et Dietmar MÜLLER (dir.)**, 2015, *Property in East Central Europe Notions. Institutions and Practices of Landownership in the Twentieth Century.* New York et Oxford, Berghahn Books.
- SWAIN, Nigel**, 2013, « Agriculture "East of the Elbe" and the Common Agricultural Policy », *Sociologia Ruralis* 53 (3) : 369-389.
- SWINNEN, Johan et Liesbet VRANKEN**, 2006, « Patterns of Land Market Developments in Transition », LICOS Centre for Institutions and Economic Performance. Discussion paper 179/2017.
- SWINNEN, Johan, Kristine VAN HERCK et Liesbet VRANKEN**, 2016, "The diversity of land markets and regulations in Europe, and (some of) Its causes", *The Journal of Development Studies* 52 (2) : 186-205.
- TRÉDAN, Rozenn et Jean-Philippe COLIN**, 2016a, « Logiques d'acteurs et marchés fonciers : une lecture transylvanienne (Roumanie) », *Cahiers Agricultures* 25 (2) (<<https://www.cahiersagricultures.fr/articles/cagri/pdf/2016/02/cagri160021.pdf>>). — 2016b, « Régulation des marchés fonciers et concentration foncière en Roumanie : perspectives ouvertes par la loi 17/2014 », *Revue des questions foncières = Land Tenure Journal = Revista sobre Tenencia de la Tierra* 16 (1) : 35-59.
- VANDENBROUCKE, Perrin et István FEHÉR**, 2011, « Dynamique des structures agraires hongroises. Quels profils d'exploitation se dessinent ? », *Économie rurale* 325-326 (5) : 100-113 (<<https://www.cairn.info/revue-economie-rurale-2011-5-page-100.htm>>).

Résumé

Relations de propriété et modes d'exploitation. Actualité de la question agraire en Europe centrale

La transition post-collectiviste, en Europe centrale, a ouvert un temps de restructuration agraire. Les dispositifs institutionnels encadrant le processus de privatisation ont dissocié les trois facteurs de production que sont la terre, le capital et le travail. De manière générale, la redistribution des titres de propriété ne s'est pas accompagnée de réelles possibilités d'appropriation

tandis que des stratégies de prise de contrôle, émanant des cadres dirigeants, ont favorisé la constitution d'entreprises de type sociétaire. L'usage du sol est resté en partie concentré au profit de grandes exploitations sociétaires. Sur des marchés fonciers imparfaits et caractérisés par des coûts de transaction importants, l'offre de terre est principalement le fait d'une masse de petits propriétaires tandis que la demande émane de grandes exploitations sociétaires en situation d'accumulation foncière. À partir de l'entrée dans l'Union européenne, les structures agraires ont traversé une nouvelle phase de recomposition. Depuis la fin des moratoires qui limitaient les achats de terre par les étrangers, de nouvelles lois sur la terre régulent les acquisitions foncières de manière à contrôler la pénétration des investisseurs européens.

Mots clés: Europe centrale, concentration foncière, exploitation sociétaire, formes sociales de production, modes de faire-valoir, propriété foncière, tenure inversée.

Abstract

Land ownership and farmland management. An update on the agrarian situation in Central Europe

The transition to a post-collectivist society in Central Europe ushered in a period of agrarian restructuring. The institutional measures implemented with the privatization process dissociated the three factors of production that are land, capital and labour. In most cases, the redistribution of property titles did not occur with real possibilities for appropriation whereas control strategies advocated by senior cadres encouraged the creation of corporate farm companies. Land use remained in part concentrated in the hands of large farm corporations. In the context of imperfect real estate markets characterized by high transaction costs, the offer of land was mainly from a mass of small landowners whereas demand came from large corporations set on accumulating land. After joining the European Union, agrarian structures once again underwent a new phase of recomposition. Since the end of the moratoria that limited the purchase of land by foreigners, new land laws regulate land acquisition in such a way as to control the penetration of European investors.

Keywords: Central Europe, land concentration, farm company, corporate types of farming, land tenure, landholding, reverse tenancy.