

(1)

(N° 122.)

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 6 MARS 1890.

Location des biens ruraux appartenant aux établissements qui jouissent de la personification civile (1).

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA SECTION CENTRALE (2), PAR M. VAN DER BRUGGEN.

MESSIEURS,

Établir d'une façon équitable la redevance du fermier envers le propriétaire est chose difficile. Le fermage est une part des bénéfices présumés et ceux-ci se déterminent d'après des probabilités que les événements démentent bien souvent.

Dans les périodes de prospérité agricole, les deux parties contractantes s'entendent assez aisément. Il n'en est plus ainsi depuis quelques années. Propriétaire et fermier ont vu diminuer sensiblement, l'un sa rente, l'autre son bénéfice, tous deux leur capital. De ce malaise naissent des exigences nouvelles et une sérieuse perturbation dans les relations entre les possesseurs du sol et ceux qui le mettent en valeur.

Tous ceux qui s'intéressent aux choses agricoles se préoccupent de cette situation. C'est l'origine du projet de loi présenté par M. Henricot et l'on doit rendre hommage aux intentions qui l'ont dicté. Le système proposé assurerait les avantages que voici :

- 1° Augmenter les bénéfices du locataire ;
 - 2° Élever le fermage moyen touché par le propriétaire ;
-

(1) Proposition de loi, n° 71.

(2) La section centrale, présidée par M. VAN WANBEKE, était composée de MM. SCHAEZEN, CARTUYVELS, WAROCQUÉ, HENRICOT, VAN DER BRUGGEN et DE PITTEURS-HIÉGAERTS.

3° Résoudre le problème du crédit agricole ;

4° Permettre les baux à long terme.

Le but de M. Henricot étant de généraliser le bail à fermage variable, il convient d'abord de rechercher si ce système mérite les éloges qu'on en fait.

Pour parvenir à ce but, on rendrait cette forme de bail obligatoire pour les établissements jouissant de la personnification civile. Il importe donc d'examiner les inconvénients que peut présenter cette mesure.

Le projet de loi est visiblement inspiré par un mode de tenure fort ancien, en usage aujourd'hui encore dans beaucoup de régions. Le métayage a eu ses détracteurs systématiques comme il a rencontré d'ardents défenseurs. On ne pourrait, sans sortir des limites assignées à un rapport, traiter cette question avec quelque détail. MM. de Gasparin et de Tourdonnet l'ont fait dans des œuvres demeurées classiques, et hier encore M. de Garidel publiait un intéressant mémoire sur cet objet. (*Réforme sociale*, 1^{er} janvier 1890.)

Il y constate que la crise agricole a été moins pénible à traverser, dans les pays à métayage, et que les progrès de la culture n'y sont nullement paralysés. Ce dernier point avait d'ailleurs été démontré par l'exemple si connu de M. Bignon à Theneuille. (LECOUTEUX, *Économie rurale*, II, §2.)

Le métayage supprime pour l'exploitant les risques de perte en ce qui concerne la redevance à payer au propriétaire. Cette redevance est une part de la récolte et varie donc suivant l'importance du rendement et les fluctuations des prix de vente.

Or, ce sont là, pour le cultivateur, les deux inconnues principales ; les frais d'exploitation peuvent, en effet, être assez exactement calculés d'avance. Le métayer jouit d'une sécurité plus grande ; il paie, chaque année, sa terre en proportion seulement de ce qu'il en aura retiré.

Ce serait là un régime excellent s'il n'entraînait dans la pratique un contrôle de chaque jour, une intervention continuelle du propriétaire dans les achats, les ventes, les assolements, etc. Les fermiers belges, habitués à une indépendance absolue, s'accommoderaient mal d'un pareil assujettissement.

On a cru pouvoir éviter ces inconvénients en fixant à une moyenne la part en nature à laquelle aurait droit le propriétaire : on ne laissait ainsi dans le calcul du prix du fermage qu'un seul coefficient variable : le taux de vente. Cette combinaison semble heureuse, au premier aspect. Voici ce qu'en disait naguère M. Lecouteux : « La fréquence des crises de fermage dans les pays à céréales a décidé l'adoption de baux à prix montant ou descendant selon qu'il y a hausse ou baisse, à une date fixée, sur un marché déterminé.... On garantit les intérêts du bailleur non moins que ceux du preneur et l'on se rapproche à cet égard du métayage sans que le fermier

perde rien de sa liberté d'action quant à la direction des cultures. » (*Journal d'agriculture pratique*, 1889, I, 675.)

M. le baron d'Otreppe a fait, il y a un an, sur le même sujet, une communication fort intéressante à la Société agricole de l'Est de la Belgique. Il y attribue à un membre de cette Chambre, M. Cartuyvels, ainsi qu'à M. Jadoul l'idée première du système qu'il propose, pour la Hesbaye seulement, et veut que le prix de location ne change que par périodes triennales. « Ce serait, dit-il, une complication inutile de faire varier le fermage d'année en année. Cela donnerait trop d'influence aux fluctuations fortuites et momentanées du marché. L'on verrait souvent le fermage s'élever dans les mauvaises années et être très bas dans les années d'abondance. »

Le bail à fermage variable n'est donc nullement une découverte récente. Lors de la discussion du budget de l'agriculture, au mois de mai dernier, M. Cartuyvels a rappelé qu'il l'avait recommandé depuis dix ans déjà et M. Henricot a reconnu qu'il remontait au moins à cette date.

Ce système répond-t-il à ce qu'en attendent ses promoteurs? Cet emprunt fait au métayage garde-t-il le caractère d'équité qui distingue celui-ci en supprimant une des bases de la fixation de la redevance : l'importance du rendement, et en ne conservant que l'autre : le prix des produits?

La section centrale a entendu un de ses membres rendre compte d'une expérience de ce genre qu'il avait faite : il avait eu beaucoup de peine à faire accepter cette formule par les locataires, et les résultats pratiques n'ont pas répondu à son attente.

La commission d'enquête instituée par arrêté royal du 15 avril 1886 a, dans son questionnaire, demandé s'il conviendrait d'adopter des baux à prix variables.

Quelques personnes isolées ont répondu affirmativement. Par contre, le conseil général des hospices de Bruxelles se prononce pour la négative. Le comice agricole de Vilvorde craint « de voir le fermier payer parfois le plus quand il a le moins récolté. »

D'après le gouverneur de la Flandre occidentale dont les réponses au questionnaire agricole constituent une remarquable enquête : « il est préférable que le prix reste invariable pendant toute la durée du bail, sinon toute stabilité échappe au fermier pour ses opérations, et au propriétaire pour le chiffre de son revenu..... Il n'y a pas de rapport direct entre le taux des baux à ferme et le cours des céréales. Si l'on examinait les rendements et les prix des principales productions agricoles de 1830 à 1880, on s'assurerait bien vite que vouloir admettre des baux à fermages variables d'après le cours des céréales ou des produits agricoles est, à tous égards, une véritable utopie. »

Voici quelques extraits du rapport de la commission provinciale d'agriculture de la Flandre occidentale pour l'année 1880. Ils concernent trois fermes appartenant aux hospices civils de la ville de Bruges et situées dans la zone poldérienne.

	Commencement du bail.	Prix du fermage par hectare.	Prix du quintal de froment à cette époque.	Poids de froment corres- pondant au prix par hectare.
1 ^{re} ferme . .	1838	67	33	191
	1847	77	37	208
	1856	86	39	220
	1865	114	30	360
	1874	152	33	460
	1883	133	18	739
2 ^e ferme . .	1837	36	20	280
	1846	75	30	292
	1855	89	42	211
	1864	103	24	428
	1873	139	35	400
	1882	127	25	308
3 ^e ferme . .	1837	67	20	340
	1846	70	30	233
	1855	81	42	192
	1864	108	24	450
	1873	135	33	400
	1884	121	20	600

Un simple coup-d'œil jeté sur ce tableau le montre à l'évidence : même dans des terres spécialement destinées à la production du froment, le prix de cette céréale serait une base mal choisie pour la fixation du fermage : entre ce prix et le taux de location en adjudication publique, le rapport, loin d'être constant, varie à l'extrême.

Ces variations considérables sont, il est vrai, moins probables pour l'avenir. L'importation se fait dans des conditions telles que les prix, depuis quelques années, se sont maintenus d'une façon assez stable sur les marchés européens. Il faut, bien entendu, tenir compte des droits d'entrée perçus dans beaucoup d'états et aussi, dans une certaine mesure, des facilités de pénétration. Moyennant ces réserves, on peut affirmer que le marché des grains est essentiellement international et qu'une récolte manquée dans un pays n'y fera plus monter les cours dans les mêmes proportions qu'autrefois. Depuis 1884, les prix moyens du froment ont oscillé en Belgique entre 18 et 20 francs, c'est-à-dire que l'écart maximum n'a pas dépassé 10 p. %.

Dans ces conditions, le fermier qui aurait contracté un bail à taux variable d'après les prix de vente du froment n'aurait pas vu se modifier sensiblement durant ces dernières années la redevance à payer. A quoi lui eût servi dès lors cette formule nouvelle plus compliquée et pouvant donner lieu à contestations?

Si l'on adoptait comme base le prix de produits sujets à des variations de valeur plus grandes, quelle en serait la conséquence pour le fermier? Prenons, par exemple, la pomme de terre. Cette hypothèse est parfaitement

admissible : la Belgique consacre à cette culture une étendue inférieure d'un quart seulement à celle qu'occupe le froment. Un fermier contracte un bail à fermage variable et prend pour base 2,000 kilogrammes de tubercules par hectare; c'est au cours actuel de cinq francs un fermage de cent francs. Que la maladie dévaste les champs, l'année prochaine, et que la pomme de terre monte à dix francs, le fermier supportera une redevance équivalente à deux cents francs, et cela pour une récolte défavorable. Ne serait-ce pas désastreux ?

Et si l'on prenait comme base le houblon dont le prix a varié, non du simple au double seulement, mais bien au décuple, une récolte manquée causerait peut-être la ruine du fermier. Il se serait engagé à vendre au profit du propriétaire une somme de produits représentant cent francs au début du bail. Une mauvaise année amène la hausse; il se trouvera devoir l'équivalent de cinq cents francs, de mille francs peut-être. Ne suffit-il pas de la possibilité de pareilles conséquences pour rendre au moins douteuse la valeur d'un système ?

La situation inverse peut se présenter pour le propriétaire : il toucherait, une année de prospérité agricole, un fermage dérisoire, si les rendements élevés amènent une baisse des prix. On lui promet, il est vrai, un fermage moyen plus élevé. Cela semble difficile à concilier avec l'affirmation que les bénéfices du locataire augmenteront. D'ailleurs, quel propriétaire songerait à se plaindre de voir son fermier profiter de la plus-value des produits en cours de bail ? Il a contracté avec lui un engagement et ne lui disputera pas le légitime bénéfice qui peut en découler. Le bailleur a tout intérêt à voir le preneur faire de bonnes affaires. Ses garanties s'accroissent, sa terre s'améliore et sera plus recherchée à la fin du bail. Ce sont là des avantages sérieux et dont un propriétaire raisonnable s'est toujours contenté.

La réforme proposée donnerait-elle la solution de ce problème si ardu : le crédit agricole ? Le fermage devant être payé à date fixe, le privilège se réduirait à l'année en cours. En fait, ainsi que le faisait observer M. de Pitteurs dans la séance du 8 mai 1889, il en est à peu près de même aujourd'hui si le fermier peut justifier du paiement du terme échu. Qui ne le voit d'ailleurs ? Le léger avantage que pourrait procurer à ce point de vue le système projeté est contrebalancé, et au delà, par la stricte obligation de payer, chaque année, le fermage intégral à courte échéance.

Les baux à long terme sont sans doute une chose excellente; rien ne contribue plus efficacement au progrès de l'agriculture. Mais on ne peut

espérer que le projet de loi en jeu les rendra plus fréquents. L'exemple des fermes du littoral montre bien qu'à chaque renouvellement de bail la quantité de froment correspondant au prix de location était différente. Il faut tenir compte des cultures nouvelles, des procédés perfectionnés, de la découverte d'engrais plus efficaces ou moins chers, de ces mille transformations enfin dont nous avons eu tant d'exemples et qui font de l'agriculture une des professions les plus nobles et les plus attrayantes, en même temps qu'elles exigent de l'agriculteur les connaissances les plus variées et les plus approfondies.

Il resterait d'autres objections encore. Est-il conforme aux saines notions de l'économie rurale de fixer à l'avance une date pour la vente d'un produit? Il est élémentaire de ne réaliser qu'au moment où l'on trouve le marché favorable. Comment déterminer en certains cas un prix moyen équitable, par exemple en ce qui concerne le bétail? C'est pourtant là une des principales ressources, la plus importante même dans certaines régions, et il faudrait la faire entrer en ligne de compte.

Ce n'est qu'à titre d'expérience que le projet de loi devrait être voté, nous dit-on. Convient-il d'imposer une expérience de ce genre aux établissements jouissant de la personnification civile?

La section centrale estime que de sérieux motifs s'y opposent :

1° L'étendue des biens auxquels s'appliquerait cette mesure. Voici, d'après l'*Annuaire statistique de 1889* (p. 49), la répartition du territoire exploitable entre les principales catégories de détenteurs :

État	39,289
Communes	290,296
Bureaux de bienfaisance	40,084
Hospices, etc.	56,953
Fabriques d'église	23,293
Particuliers	2,419,799

Il faudrait déduire de ces chiffres les surfaces boisées ou non cultivées, mais l'étendue qui resterait serait bien considérable, s'il ne s'agit que d'un essai.

2° La situation et la nature de ces biens. Les auteurs les plus favorables au système proposé le recommandent, on l'a vu, seulement pour les pays à céréales. Or, on l'appliquerait dans la Belgique entière, sans distinction. De plus, parmi ces immeubles figurent, en raison même de leur origine, un grand nombre de parcelles disséminées. Ils proviennent le plus souvent de donations ou de legs. Le bail à fermage variable ne pourrait guère être

imposé dans ce cas. Il suppose une exploitation complète avec assolement régulier. Comment fixer la limite en-dessous de laquelle il ne faudrait pas descendre?

3° Le mode de location. L'adjudication publique est de règle. Il y aura, d'après le projet, un produit dont la quantité à livrer sera variable. Il peut se produire un écart considérable, soit en plus, soit en moins entre les prévisions et le résultat réel de l'adjudication. Dans les deux cas, il n'y aurait plus de proportion exacte entre l'assolement et la part pour laquelle chacun des produits servira de base dans le calcul du fermage. C'est un inconvénient qui ne se présente pas quand le bail est débattu entre particuliers.

Il en est de même des conséquences inattendues qui, on l'a vu, pourraient résulter d'une année calamiteuse : récolte très mauvaise et prix élevés. S'il devait en résulter une augmentation exorbitante du chiffre du fermage pour cette année, un propriétaire raisonnable n'hésiterait pas à y renoncer.

Une administration publique le pourrait difficilement ; l'adjudication a mis en présence plusieurs concurrents ; ceux qui se sont vu écarter auraient le droit de se plaindre si l'on n'exécutait pas à la lettre la convention consentie par le fermier l'ayant emporté sur eux. Il faudrait donc, dans certaines circonstances, exiger de lui un fermage reconnu excessif.

4° L'équilibre des budgets. Le projet de loi y jetterait le trouble en rendant moins régulières les recettes des administrations qu'il vise. C'est pour ce motif qu'un des membres de la section centrale a cru devoir s'abstenir. On compliquerait notamment la tâche souvent ingrate des bureaux de bienfaisance et des commissions des hospices et leur recrutement en serait rendu plus difficile.

Il semble donc que, sans vouloir se prononcer d'une façon absolue sur la valeur intrinsèque de la réforme proposée, on doit craindre de graves inconvénients si on l'impose à des milliers d'établissements jouissant de la personification civile. Ceux-ci ont d'importants intérêts à sauvegarder et l'on ne peut, pour faire un essai d'une utilité discutable, mettre des entraves nouvelles à l'administration des biens qui leur sont confiés. Mue par ces motifs, la section centrale, par quatre voix contre une et une abstention, vous propose de ne pas adopter le projet de loi soumis à vos délibérations.

L'initiative prise par M. Henricot à la suite de MM. Cartuyvels et d'Otreppe ne sera pas sans résultats utiles. Elle attirera l'attention des propriétaires et des locataires sur une formule appelée peut-être à rendre de sérieux services à l'agriculture. Si, comme le disait M. le Ministre de l'Agriculture, lors de la discussion de son budget, l'Etat ne doit pas intervenir dans cette question, il est à souhaiter que l'expérience soit faite par des particuliers :

les inconvénients signalés sont moindres pour eux que pour des établissements publics.

Il en sera de même pour le grave problème des droits respectifs du propriétaire et du locataire à la fin du bail. Le Congrès agricole réuni à Paris l'an dernier l'a longuement discuté sans pouvoir le résoudre complètement. Le Gouvernement contribuerait à atteindre ce but en faisant réunir et examiner les coutumes régissant les diverses régions agricoles du pays : c'est le vœu formulé par M. de Pittteurs. En ce qui concerne les établissements publics, la situation est particulièrement fâcheuse, un locataire, même excellent, n'ayant aucune garantie de renouvellement de bail. Il y a lieu de chercher à remédier à ce mal et la chose ne paraît pas impossible. D'après un membre de la section centrale, l'adjudication publique de ces biens devrait se faire non au moment où les baux vont expirer, mais deux ou trois ans auparavant. Ainsi, le fermier sortant ne contractant pas pour un nouveau terme, la façon dont il cultivera sera contrôlée par son successeur. Le rapport lu l'année dernière à la Société agricole de l'Est et cité plus haut contient à ce point de vue d'utiles idées. Il faut en dire autant de la réponse faite par M. le Gouverneur de la Flandre occidentale à la question 135 de l'enquête agricole. La section centrale espère que la sollicitude du Gouvernement pour l'agriculture le portera à se préoccuper de cette question.

Le Rapporteur,

B^{on} M. VAN DER BRUGGEN.

Le Président,

VAN WAMBEKE.

Note de la minorité de la section centrale.

Un membre fait remarquer :

1° Qu'il a conclu, en 1887, un bail à fermage variable; propriétaire et locataire en sont très satisfaits ;

2° Que, contrairement à ce que dit le rapport, le système de bail à fermage variable donnerait plus de stabilité à la position du fermier ;

3° En ce qui concerne les inconvénients du mode proposé pour les adjudications publiques :

Ces inconvénients — que d'ailleurs il conteste — seraient écartés en faisant l'adjudication par soumission cachetée, et en faisant porter cette adjudication, non pas sur un produit, mais sur tous les produits imposés comme base pour la fixation du fermage.
