

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «L'accaparement des terres: une sonnette d'alarme pour l'Europe et une menace imminente pour l'agriculture familiale»

(avis d'initiative)

(2015/C 242/03)

Rapporteur: M. NURM

Le 20 janvier 2014, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2 de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème:

«L'accaparement des terres: une sonnette d'alarme pour l'Europe et une menace imminente pour l'agriculture familiale»
(avis d'initiative).

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 8 janvier 2015.

Lors de sa 504^e session plénière des 21 et 22 janvier 2015 (séance du 21 janvier 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 209 voix pour, 5 voix contre et 9 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le présent avis traite du problème de l'accaparement des terres agricoles («land grabbing») et de la concentration foncière en Europe et dans le monde, problème qui constitue une menace imminente pour l'agriculture familiale.

1.2. Les terres agricoles sont la base même de la production alimentaire et constituent donc la condition nécessaire pour garantir la sécurité alimentaire, conformément à l'article 11 du pacte international des Nations unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et à l'article 25 de la déclaration universelle des droits de l'homme.

1.3. L'accaparement des terres agricoles est favorisé par les facteurs suivants: la mondialisation croissante et le principe de libre circulation du capital qui l'accompagne, la croissance démographique et l'urbanisation, la demande croissante en denrées alimentaires et en bioénergie, la demande croissante de matières premières naturelles, les effets pervers de la politique agricole et environnementale, ainsi que la possibilité de spéculer sur l'accroissement de la valeur des terres agricoles.

1.4. Le Comité économique et social européen (CESE) voit dans la forte concentration des terres aux mains de grands investisseurs non agricoles et de grandes entreprises agricoles un risque sérieux qui s'étend également à certaines parties de l'Union européenne. Cette tendance va à l'encontre du modèle européen d'une agriculture durable, multifonctionnelle et largement caractérisée par des entreprises familiales et menace la mise en œuvre des objectifs formulés aux articles 39 et 191 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Elle est en contradiction avec l'objectif structurel agricole d'une large dispersion de la propriété et est cause de dommages irréversibles aux structures économiques dans les zones rurales ainsi que d'un modèle d'agriculture industrialisée dont la société ne veut pas.

1.5. À la suite de l'intensification de l'agriculture industrielle, les risques liés à la sécurité alimentaire et à l'appauvrissement des sols s'aggravent et la sécurité alimentaire diminue.

1.6. Outre la production de denrées alimentaires, l'exploitation agricole familiale accomplit d'autres tâches importantes pour la société et l'environnement, dont le modèle de l'agriculture industrielle, dominé par de grandes exploitations, ne peut s'acquitter. Si l'on veut que l'agriculture familiale puisse constituer une alternative viable à l'agriculture industrielle et à l'accaparement des terres, il convient de prendre des mesures actives pour protéger les exploitations agricoles familiales.

1.7. La terre n'est pas une banale marchandise qu'il est facile de produire en plus grandes quantités. La terre est une ressource limitée, à laquelle ne s'appliquent donc pas les règles usuelles du marché. Les relations de propriété concernant les terres et l'utilisation des sols doivent être davantage réglementées que par le passé. Compte tenu des dérives constatées, le CESE estime nécessaire d'élaborer, tant au niveau des États membres qu'à celui de l'Union européenne, un modèle clair en matière de structures agricoles, dont il faudra tirer les conséquences en termes d'utilisation des terres et de droit foncier.

1.8. Le marché des terres agricoles est en effet réglementé de manière très diverse dans les différents États membres de l'Union européenne. Alors que des restrictions sont en vigueur dans certains États membres, elles font défaut dans d'autres, ce qui induit des disparités entre eux.

1.9. La politique foncière relève certes de la compétence des États membres, mais elle est soumise à certaines restrictions en raison du principe, inscrit dans les traités, de libre circulation du capital et des marchandises. Pour cette raison, le CESE demande au Parlement européen et au Conseil de réfléchir ensemble afin de déterminer si la libre circulation des capitaux doit également être garantie dans le cadre de la vente et de l'acquisition de surfaces et d'exploitations agricoles, eu égard notamment aux pays tiers, mais aussi au sein de l'Union européenne.

1.10. Le Comité demande aux États membres d'orienter l'affectation des sols de manière à épuiser toutes les possibilités actuelles en matière de taxes, d'aides et de subventions au titre de la politique agricole commune (PAC) afin de préserver le modèle agricole reposant sur des exploitations familiales sur tout le territoire de l'Union européenne.

1.11. Les États membres doivent être autorisés à fixer des plafonds en matière d'acquisition de terres agricoles et à créer un système de droit de préemption pour ceux dont la propriété foncière se situe en dessous de ce plafond.

1.12. Le CESE invite la Commission européenne et le Parlement européen à réaliser, selon une procédure uniforme, des études exhaustives sur les conséquences des politiques (aides et restrictions) appliquées dans les différents États en matière de concentration foncière et d'acquisition de terres agricoles. Il faudrait dans le même temps examiner les risques que la concentration foncière fait peser sur la sécurité alimentaire, l'emploi, l'environnement, la qualité des sols et le développement rural.

1.13. Le CESE invite tous les États membres de l'Union européenne à mettre en œuvre les directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers et à rendre compte à la Commission européenne et à l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) de leur utilisation et de leur application dans leurs politiques de gouvernance foncière.

1.14. Il convient de mener une politique qui ne favorise pas la concentration des terres, mais au contraire le passage de grandes entreprises agricoles gérées industriellement à de plus petites unités de production, et ce en renforçant le modèle de l'agriculture familiale, ce qui permettrait également de garantir l'autosuffisance alimentaire.

1.15. Le CESE suivra également à l'avenir attentivement l'évolution de la concentration foncière, il en analysera les conséquences et participera à l'élaboration de propositions pour atténuer celles-ci.

2. L'accapement des terres dans le monde — Contexte général

2.1. Le présent avis examine le problème de l'accapement des terres agricoles («land grabbing») et de la concentration foncière, dont les conséquences représentent une menace pour l'existence d'exploitations agricoles familiales.

2.2. Il n'existe aucune définition univoque, acceptée par tous sur le plan international, de la notion d'accapement des terres». Le concept d'accapement des terres désigne d'une manière générale le processus d'acquisition à grande échelle de terres agricoles sans consultation préalable de la population locale et sans son consentement. Elle aboutit en fin de compte à entraver les possibilités offertes à la population locale d'exploiter de manière indépendante une entreprise agricole afin de garantir l'approvisionnement alimentaire. Le droit d'exploiter les ressources (terre, eau, forêt) et les bénéfices qui en sont tirés sont réservés au propriétaire. Un effet collatéral peut être que l'utilisation agricole des terres qui prévalait jusqu'alors est abandonnée au profit d'autres activités, non agricoles.

2.3. Les terres agricoles et l'accès à l'eau sont la base de la production de denrées alimentaires. Le degré d'autosuffisance alimentaire des États dépend de divers facteurs, les conditions premières étant toutefois la disponibilité d'une superficie suffisante de terres agricoles appropriées et le droit des États à réguler les conditions en matière de propriété et d'utilisation des surfaces agricoles.

2.4. Si l'on fait une moyenne, toute personne dispose sur la Terre de 2 000 mètres carrés de surface agricole utile. Toutefois, dans les faits, cette quantité varie considérablement d'un pays à l'autre, de sorte que certains pays s'efforcent d'accroître encore leurs surfaces adaptées à la production agricole en acquérant des terres dans d'autres pays.

- 2.5. L'accapement des terres est favorisé par les facteurs suivants:
- 2.5.1. la mondialisation croissante, et le principe de libre circulation des capitaux qui l'accompagne;
 - 2.5.2. la croissance démographique et l'urbanisation;
 - 2.5.3. l'augmentation continue de la demande en produits alimentaires;
 - 2.5.4. la demande croissante en bioénergie;
 - 2.5.5. la demande croissante en matières premières naturelles (fibres et autres produits du bois);
 - 2.5.6. les effets pervers de la politique agricole et environnementale;
 - 2.5.7. la possibilité de spéculer sur les produits alimentaires sur le marché international ou, du moins, européen;
 - 2.5.8. la possibilité de spéculer sur l'augmentation de la valeur des terres agricoles et sur des aides futures;
 - 2.5.9. la tendance des grands investisseurs à investir les capitaux libérés à la suite de la crise financière de 2008 dans des terres agricoles, en tant que placement plus sûrs.
- 2.6. Cet accapement des terres agricoles est pratiqué sur une grande échelle en Afrique, en Amérique latine et dans d'autres parties du monde, y compris dans certaines régions européennes où la terre est relativement bon marché par rapport aux pays industrialisés et à la moyenne mondiale.
- 2.7. Il est difficile d'obtenir des données fiables sur l'ampleur de l'accapement des terres, dans la mesure où toutes les transactions foncières ne sont pas enregistrées et où les transactions entre personnes morales ne sont généralement pas très transparentes, comme cela est le cas par exemple de l'acquisition de terres par des filiales et des entreprises partenaires. Des organisations non gouvernementales et des instituts de recherche ont néanmoins réalisé des études à ce sujet. Il en ressort que dans les années 2008 et 2009, selon des estimations de la Banque mondiale, l'accapement de terres portait sur une superficie de 45 millions d'hectares au niveau mondial. Un rapport de Land Matrix ⁽¹⁾ indique que 83,2 millions d'hectares de terres agricoles des pays en développement ont été vendus dans le cadre de 1 217 transactions de grande ampleur, ce qui équivaut à 1,7 % de la superficie agricole mondiale.
- 2.8. L'accapement de terres concerne principalement l'Afrique (56,2 millions d'hectares, soit 4,8 % des superficies agricoles du continent), suivie de l'Asie (17,7 millions d'hectares) et de l'Amérique latine (7 millions d'hectares). Les terres toujours les plus convoitées dans ce contexte sont celles qui sont bien situées et aisément accessibles, qui sont alimentées par un système d'irrigation, qui se prêtent à la culture des céréales et des légumes et qui promettent des rendements élevés. Les investisseurs s'intéressent également aux zones forestières. Ils sont originaires principalement de Chine, d'Inde, de Corée, d'Égypte, des États du Golfe, du Brésil et d'Afrique du Sud, mais aussi des États-Unis et des États membres de l'Union européenne. Les pays dans lesquels les prix fonciers sont élevés n'intéressent pas les accapareurs. Dans ces pays, l'on observe plutôt une concentration de la propriété foncière, les terres des petits producteurs étant rachetées par les grandes exploitations agricoles.
- 2.9. Selon le rapport de la fondation Madariaga ⁽²⁾ du 10 juillet 2013, un certain nombre de domaines politiques européens ont des effets directs ou indirects sur l'accapement des terres dans l'Union européenne et dans le monde, par exemple la politique en matière de bioéconomie, la politique commerciale et la politique agricole. La politique foncière libérale et le principe universellement admis de libre circulation des capitaux et des marchandises jouent également un rôle.
- 2.10. L'exigence fixée par l'Union européenne d'augmenter la part des biocarburants et la possibilité du commerce du sucre en franchise de droits et sans quotas, qui sont notamment liés à de nombreux projets d'accapement de terres en Asie et en Afrique, sont les premiers facteurs à être mentionnés dans ce contexte.

⁽¹⁾ <http://www.landmatrix.org/en>

⁽²⁾ www.madariaga.org

3. L'accapement des terres agricoles et la concentration foncière en Europe

3.1. L'Europe s'intègre dans ce processus mondial, et c'est pourquoi ces processus se développent également en son sein, de manière très nette dans certaines régions et plutôt insidieusement dans d'autres. L'accapement des terres se produit surtout dans les pays d'Europe centrale et orientale.

3.2. Outre l'acquisition classique de terres, les surfaces agricoles font aussi l'objet d'une prise de contrôle au moyen de l'achat d'entreprises possédant ou louant des propriétés foncières, ou de la tentative d'achat de parts dans ces entreprises. Le résultat en est que la propriété foncière est de plus en plus concentrée entre les mains des grandes entreprises, avec l'émergence d'une agriculture industrialisée dans certains pays d'Europe centrale et orientale.

3.3. Tandis que la surface agricole dans son ensemble se réduit en Europe, une propriété foncière de plus en plus importante est concentrée dans les mains de quelques grandes entreprises. 1 % des entreprises agricoles contrôlent 20 % des terres agricoles de toute l'Union européenne, et 3 % contrôlent 50 % des terres agricoles. Par ailleurs, 80 % des entreprises agricoles ne contrôlent que 14,5 % des terres agricoles.

3.4. L'on constate en Europe une corrélation entre la réduction du nombre des unités de production agricole et la baisse du nombre des personnes employées dans l'agriculture. Ainsi, entre 2005 et 2010 par exemple, dans les pays d'Europe orientale, en particulier dans les États baltes (Estonie, Lettonie et Lituanie), le nombre d'unités de production s'est considérablement réduit et, parallèlement à cela, l'on a assisté aux plus fortes baisses du besoin en main-d'œuvre (de 8,9 % par an en Bulgarie et en Roumanie et de 8,3 % par an dans les États baltes). En Irlande et à Malte, au contraire, le nombre des exploitations agricoles a augmenté et, avec elles, la demande de main-d'œuvre dans le secteur agricole.

3.5. Les investisseurs responsables de l'achat de terres et de la concentration foncière relèvent pour l'essentiel de trois catégories: des investisseurs originaires de pays tiers, de l'Union européenne et du pays lui-même.

3.6. Le rapport intitulé «Concentration, land grabbing and people's struggles in Europe» («Concentration foncière, accapement des terres et luttes populaires en Europe») ⁽³⁾, publié par le mouvement Via Campesina et le réseau Hands off the Land en avril 2013, présente l'inventaire le plus détaillé de la concentration foncière en Europe, y compris au sein de l'Union européenne. D'après ce rapport, un processus insidieux d'appropriation et de concentration de terres est actuellement en cours dans l'Union européenne, ce qui a une incidence sur les droits de l'homme, en particulier le droit à une alimentation adéquate. L'accapement des terres en Hongrie et en Roumanie a pris les proportions les plus importantes. Mais ce processus peut également être observé dans d'autres pays d'Europe centrale et orientale.

3.6.1. Selon des données provenant de différentes sources, en Roumanie ce sont actuellement jusqu'à 10 % des surfaces agricoles qui se trouvent dans les mains d'investisseurs originaires de pays tiers, et 20 à 30 % de celles-ci sont contrôlés par des investisseurs issus de l'Union européenne. En Hongrie, un million d'hectares de terres sont passés sous le contrôle d'investisseurs de capitaux provenant principalement de l'Union européenne par l'intermédiaire de contrats secrets. En Pologne, bien qu'il soit interdit à des étrangers d'acheter des terres jusqu'en mai 2016, il est notoire que des entreprises étrangères, originaires principalement d'États membres de l'Union européenne, ont déjà acquis 200 000 hectares de terres. Dans la région de Bordeaux, en France, des investisseurs Chinois ont déjà racheté une centaine de vignobles. Après la réunification de l'Allemagne, la dissolution des collectivités de production agricoles situées sur le territoire de l'ancienne République démocratique allemande a fait place à des exploitations agricoles familiales ou à des structures dirigées par des personnes morales. Depuis lors, les éléments se sont multipliés, indiquant que les personnes morales sont particulièrement vulnérables aux investisseurs et aux pourvoyeurs de capitaux extérieurs au monde agricole.

3.7. Les exemples suivants permettent de se faire une idée de l'ampleur de cette concentration au sein des entreprises: en Roumanie, la plus grande entreprise agricole exploite environ 65 000 hectares de terres, en Allemagne, 38 000 hectares. La plus grande entreprise laitière d'Estonie possède 2 200 vaches, et ce cheptel doit encore augmenter pour atteindre 3 300 têtes.

3.8. Le régime de paiement unique à la surface dans le cadre du premier pilier de la PAC est une raison de la concentration foncière en Europe, étant donné qu'elle offre aux grands producteurs une influence financière plus importante, et, partant, des avantages et un surplus de capital disponible pour l'achat de terres. Dans les pays de l'Union européenne des 15, l'on utilise principalement le paiement unique par exploitation et dans ceux de l'Union européenne des 12, le régime de paiement unique à la surface. Dans le même temps, la concentration foncière progresse beaucoup plus lentement dans l'Union européenne des 15 que dans l'Union européenne des 12.

⁽³⁾ http://www.eurovia.org/IMG/pdf/Land_in_Europe.pdf

3.9. La concentration des terres agricoles entraîne quant à elle une concentration des aides de la PAC. En 2009, 2 % des entreprises agricoles familiales ont perçu 32 % des subventions au titre de la PAC. Il existe une différence entre les pays de l'Europe occidentale, et ceux de l'Europe orientale. Par exemple, en 2009 en Bulgarie, les grandes exploitations agricoles qui représentent au total 2,8 % de l'ensemble des entreprises ont perçu 66,6 % des aides. Les chiffres correspondants sont de 3 % et de 53 % en Estonie; au Danemark, en revanche, ils sont de 3 % et de 25 % et en Autriche de 5,5 % et de 25 %.

4. Les conséquences de l'accapement de surfaces agricoles utiles

4.1. Dans les pays où se produisent la concentration et les acquisitions de terres, celles-ci provoquent un recul du modèle agricole européen caractérisé par l'exploitation agricole familiale au profit d'une production agricole industrielle à grande échelle.

4.2. Les études disponibles à ce jour montrent que les denrées alimentaires et les matières premières végétales produites sur les terres achetées sont pour l'essentiel exportées vers les pays d'origine des investisseurs. Une petite partie seulement de ces produits est destinée au marché domestique. Le degré de détérioration de la sécurité alimentaire du pays considéré est à la mesure de l'ampleur de l'accapement des terres.

4.3. L'accapement des terres agricoles et la concentration de la propriété foncière aboutissent à l'éviction des exploitations agricoles qui utilisaient jusqu'à présent ces surfaces, ce qui se traduit par des pertes d'emploi et une diminution des possibilités de vie dans les zones rurales. Ce processus est généralement irréversible, sachant qu'il est très difficile pour les petits producteurs ou pour les nouvelles exploitations (et les jeunes agriculteurs) d'acquérir des terres et de prendre pied dans ce secteur économique lorsqu'ils ne disposent pas d'un capital suffisant.

4.4. Bien que la Banque mondiale se soit efforcée de mettre en avant les aspects positifs de l'accapement des terres, tels que les gains d'efficacité, l'innovation et le développement, de nombreuses organisations et mouvements de la société civile critiquent ce phénomène. Elles estiment qu'il cause des dommages à l'environnement, une dégradation des terres et un dépeuplement des zones rurales, où se développe, en lieu et place d'une agriculture durable, une vaste industrie agricole fondée sur la monoculture.

4.5. L'accapement des terres a des conséquences négatives sur le développement des communautés rurales. L'aspect négatif de la culture sur de vastes superficies réside dans l'augmentation du chômage dans les zones rurales, ce qui entraîne des coûts sociaux.

4.6. Willis Peterson, chercheur à l'université du Minnesota, affirme d'ailleurs que les petites exploitations agricoles familiales sont au moins aussi efficaces que les grandes entreprises agricoles. L'affirmation selon laquelle une concentration des surfaces agricoles génère des récoltes plus importantes n'est pas non plus démontrée par les faits⁽⁴⁾. Des données de la FAO indiquent le contraire, étant donné que, dans le monde, 90 % des exploitations agricoles sont des exploitations agricoles familiales, qui gèrent 75 % des terres agricoles et produisent 80 % des denrées alimentaires du monde entier.

4.7. L'Écosse est un exemple particulièrement éloquent des conséquences du rachat de terres: il y a deux cents ans, une superficie de la taille de la Hollande a été divisée en unités d'une taille comprise entre 8 000 et 20 000 hectares, pour être vendue à des investisseurs. Sur ce territoire vivaient entre 1,5 et 2 millions de personnes. Aujourd'hui encore, cette région est dépeuplée en raison de son agriculture industrielle. Le Parlement écossais examine actuellement un projet de repeuplement de cette région, toutefois beaucoup plus onéreux que si le modèle agricole reposant sur des exploitations plus petites avait été conservé.

5. L'importance de l'agriculture familiale pour la société et la sécurité alimentaire

5.1. Le CESE a constaté avec satisfaction que les Nations unies ont proclamé l'année 2014 «Année internationale de l'agriculture familiale». Il s'est en plusieurs occasions employé à souligner l'importance stratégique de l'agriculture familiale pour garantir la sécurité alimentaire et le développement rural, et à porter celle-ci davantage dans les débats de société.

⁽⁴⁾ <http://familyfarmingahap.weebly.com/family-vs-corporate-farming.html>

5.2. Bien qu'il n'existe pas pour l'instant, ni au niveau international ni à celui de l'Union européenne, de définition communément admise de l'exploitation familiale, le Comité demande à la Commission européenne, au Parlement et au Conseil d'établir cette notion. Le Comité propose les critères suivants, auxquels une exploitation agricole doit satisfaire pour être considérée comme une exploitation familiale:

5.2.1. Les décisions concernant l'exploitation sont arrêtées par les membres de la famille.

5.2.2. L'essentiel des travaux de la ferme sont accomplis par des membres de la famille.

5.2.3. La propriété, ainsi que la majeure partie du capital, appartiennent à la famille, ou les terres sont aux mains d'une communauté locale.

5.2.4. La famille détient également le contrôle de la gestion de l'exploitation.

5.2.5. L'exploitation se transmet au sein de la famille de génération en génération.

5.2.6. La famille vit sur un terrain appartenant à l'exploitation agricole ou situé à proximité.

5.3. La vie et le travail sur la terre et au sein du monde agricole qui reposent sur des entreprises familiales et sont socialement et écologiquement appropriés s'appuient, dans la plupart des régions de la Terre, sur une tradition vieille de milliers d'années. Là où il existe une sécurité juridique et une fiabilité politique, dans le monde entier, les exploitations relevant de l'agriculture familiale se sont révélées stables, voire supérieures, par rapport à d'autres systèmes agricoles.

5.4. Outre la production de denrées alimentaires, l'exploitation agricole familiale accomplit d'autres tâches nécessaires ou utiles à la société, dont le modèle de l'agriculture industrielle, dominé par de grandes exploitations et reposant sur une main-d'œuvre salariée, ne peut s'acquitter.

5.4.1. Les exploitations agricoles familiales ainsi que les coopératives agricoles jouent un rôle actif dans les structures économiques des zones rurales. L'appartenance de ces exploitations à des organisations coopératives et professionnelles est d'une importance essentielle pour leur stabilité et leur flexibilité. Les exploitations agricoles préservent le patrimoine culturel et la vie rurale, contribuent à la densité de la vie sociale en milieu rural, génèrent des produits à forte valeur ajoutée, utilisent les ressources naturelles de manière durable et veillent à une large dispersion de la propriété dans les zones rurales.

5.4.2. Les exploitations agricoles familiales ne déplorent pas le manque d'emplois; elles en créent elles-mêmes et sont ouvertes à l'innovation.

5.4.3. La ferme familiale offre aux enfants un environnement idéal, dans lequel le savoir nécessaire et les compétences sont transmis de génération en génération, garantissant ainsi la continuité de ces entreprises.

5.4.4. La production agricole assurée par des exploitations familiales est caractérisée par le fait qu'elle se pratique sous des formes très diverses et qu'elle est décentralisée. Cela garantit la concurrence sur le marché et limite les facteurs de risque liés à la concentration foncière.

5.4.5. Un grand nombre d'exploitations possède une valeur en soi dans la perspective de la survie de l'humanité, étant donné que celles-ci garantissent à un plus grand nombre de personnes des compétences et des connaissances relatives à la production de denrées alimentaires et, partant, assurent les bases nécessaires à la survie des qualifications et des connaissances requises, même en période de crise. Si l'on veut que l'agriculture familiale puisse constituer une alternative viable à l'agriculture industrielle et à l'accaparement des terres, qui est l'une de ses manifestations, il convient de prendre des mesures actives pour protéger les exploitations agricoles familiales, notamment des mesures destinées à promouvoir les organisations de producteurs et d'autres pour lutter contre les pratiques commerciales déloyales. Des actions politiques, tant à l'échelon de l'Union européenne qu'au niveau national, peuvent contribuer à rendre l'agriculture familiale plus durable et plus résistante ⁽⁵⁾.

(5) [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/529047/IPOL-AGRI_NT\(2014\)529047_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/529047/IPOL-AGRI_NT(2014)529047_EN.pdf)

6. Possibilités de réglementation du marché des surfaces agricoles visant à éviter l'accaparement des terres et la concentration de terres agricoles

6.1. La terre est la base nécessaire à la production de denrées alimentaires. L'article 11 du pacte international des Nations unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ⁽⁶⁾ ainsi que l'article 25 de la déclaration universelle des droits de l'homme ⁽⁷⁾ obligent les États à reconnaître le droit de toute personne vivant sur son territoire à une nourriture suffisante et sûre, ce qui est directement lié à l'accès à la terre.

6.2. Le fait que l'Union européenne dispose de peu de pétrole et de gaz naturel constitue une menace pour la sécurité alimentaire. Il convient dès lors de maintenir une agriculture durable ainsi qu'une agriculture familiale.

6.3. La terre n'est pas une banale marchandise qu'il est facile de produire en plus grandes quantités. La terre est une ressource limitée, à laquelle ne s'appliquent donc pas les règles usuelles du marché. Le CESE est convaincu que les États membres et l'Union européenne doivent engager une discussion approfondie en vue de l'élaboration d'un modèle clair en matière de structures agricoles. Ce n'est que sur cette base que l'on pourra, et que l'on devra tirer les conséquences politiques et prendre les mesures appropriées. L'évaluation juridique de l'acquisition de parts de sociétés agricoles («share deals») en est un exemple. Les relations de propriété concernant les terres et l'utilisation des sols doivent être davantage réglementées que par le passé.

6.4. Des organisations de diverses tendances politiques se sont penchées sur la réglementation de la propriété foncière et sur l'élaboration de mesures politiques appropriées, en faisant valoir la nécessité absolue d'une bonne gouvernance dans ce domaine. La FAO a élaboré des lignes directrices volontaires à ce sujet: «Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts» ⁽⁸⁾. L'objectif de ces directives est de faire appliquer des droits d'utilisation sûrs et réglementés qui garantissent l'égalité d'accès aux ressources (terres, pêches, forêts), de manière à réduire la faim et la pauvreté et à garantir un développement durable et un environnement plus riche. La Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (Cnuced), la FAO, le Fonds international de développement agricole (FIDA) et la Banque mondiale ont élaboré conjointement les principes d'un investissement agricole responsable ⁽⁹⁾, respectueux des droits, des moyens de subsistance et des ressources. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a élaboré un cadre politique pour l'investissement agricole (*Policy Framework for Investment in Agriculture — PFIA*) ⁽¹⁰⁾, qui doit aider les États à élaborer des mesures politiques afin d'encourager les investissements agricoles privés.

6.5. Le CESE estime que les lignes directrices de la FAO des Nations unies sur les droits d'utilisation du sol sont une étape importante pour les agriculteurs, et demande qu'une politique ferme et précise soit mise en œuvre dans tous les États. Des droits de propriété opaques sont un indice de «mauvaise gestion» et, inversement, constituent une incitation à l'accaparement des terres.

6.6. Le document publié par Factor Markets en 2012 ⁽¹¹⁾ étudie la législation applicable aux ventes de terres dans les États membres de l'Union européenne et dans les pays candidats à l'adhésion. Selon ce document, une série d'États membres disposent de leurs propres règles pour empêcher une concentration foncière forcée et l'achat de terres par des étrangers, par exemple en prévoyant un droit de préemption. Dans certains États membres, toutes les transactions foncières portant sur des terres agricoles doivent être validées par l'administration, quel que soit le pays d'origine de l'acheteur. Cette pratique est par exemple courante en Allemagne, en France et en Suède. Il existe enfin des États (Hongrie et Lituanie) dans lesquels un plafond a été fixé concernant la surface agricole pouvant être détenue par un seul propriétaire.

6.6.1. En France, les transactions foncières sont contrôlées par des sociétés foncières régionales (Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural, SAFER). La SAFER est un organisme ayant pour vocation d'accompagner les producteurs agricoles, en particulier les jeunes agriculteurs, en cas de restructuration de la propriété et d'assurer la transparence du marché des terres agricoles.

6.6.2. En Suède, l'acquisition de terres est soumise à autorisation dans les zones à faible densité de population. L'autorisation est octroyée après prise en compte de la formation et de l'expérience préalable de l'acheteur, dont il est parfois aussi exigé qu'il réside sur la terre achetée. En Suède, des surfaces agricoles peuvent être acquises par des personnes physiques.

⁽⁶⁾ <http://www.ohchr.org/fr/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

⁽⁷⁾ <http://www.un.org/fr/documents/udhr/index.shtml#a25>

⁽⁸⁾ <http://www.fao.org/docrep/016/i2801f/i2801f.pdf>

⁽⁹⁾ <http://unctad.org/en/Pages/DIAE/G-20/PRAL.aspx>

⁽¹⁰⁾ http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/PFIA_April2013.pdf

⁽¹¹⁾ http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/120249/2/FM_WP14CEPSONSalesMarketRegulations_D15.1_Final.pdf

6.6.3. En Lituanie, une personne morale peut acheter des terres à condition de tirer au moins 50 % de la totalité de ses revenus de l'activité agricole. Les personnes physiques et morales de nationalité lituanienne peuvent posséder jusqu'à 500 hectares de terres.

6.6.4. En Belgique, en France et en Italie, les fermiers locataires de surfaces agricoles bénéficient, en cas de vente, d'un droit de préemption.

6.7. Comme il ressort de cet aperçu, le marché des terres agricoles est très diversement réglementé dans les États membres de l'Union européenne. Alors que des restrictions sont en vigueur dans certains États membres, elles font défaut dans d'autres, ce qui induit des disparités entre eux. C'est en ce sens qu'il faut interpréter la décision du Parlement bulgare qui, en dépit des avertissements de l'Union européenne, a prorogé jusqu'en 2020 un moratoire relatif à l'achat de terres agricoles, arrivé à échéance le 22 octobre 2013, en raison de la menace directe pesant sur les terres agricoles nationales, étant donné qu'en Bulgarie, le prix des terres mais aussi le pouvoir d'achat des agriculteurs se situent nettement en dessous du niveau qu'il atteint dans les États membres prospères.

6.8. L'analyse réalisée par Factor Markets en 2012 ⁽¹²⁾ constate que la suprématie des grandes exploitations agricoles sur le marché des terres agricoles entrave également le bon fonctionnement de ce marché. Les grandes exploitations qui pratiquent l'accaparement des terres mettent à profit le pouvoir qu'elles exercent sur les marchés locaux et régionaux de terres agricoles pour influencer le prix des terres et les conditions appliquées dans le cadre des contrats de location.

6.9. La politique foncière relève de la compétence des États membres, qui peuvent fixer des limites aux transactions, lorsque la sécurité énergétique ou alimentaire nationale est menacée, et s'il existe un intérêt public supérieur en faveur de restrictions. Des restrictions sont autorisées pour éviter les spéculations, préserver sur les traditions locales et garantir une utilisation adéquate des terres. Dans le même temps, ces restrictions sont limitées en raison du principe, inscrit dans les traités, de libre circulation du capital et des marchandises. Pour cette raison, le CESE demande au Parlement européen et au Conseil de réfléchir ensemble afin de déterminer si la libre circulation des capitaux doit toujours être garanti dans le cadre de la vente et de l'acquisition de surfaces et d'exploitations agricoles, eu égard notamment aux pays tiers, mais aussi au sein de l'Union européenne. Il convient dans ce contexte de tenir compte du fait que les prix des surfaces agricoles et les revenus individuels divergent fortement d'un État membre à l'autre. Il y a lieu de répondre à la question de savoir si la libre circulation des capitaux et le libre marché offrent à l'ensemble des citoyens et des personnes morales les mêmes possibilités d'acquérir des terres.

6.10. Le CESE estime que les États membres doivent se voir accorder, dans la perspective de la sécurité alimentaire et d'autres objectifs légitimes, et sur la base d'un modèle agricole durable, davantage de possibilités de réguler leur marché des surfaces agricoles et de fixer des restrictions à cette fin. Dans le même temps, le CESE invite l'ensemble des États membres de l'Union européenne à utiliser toutes les possibilités qui s'offrent à eux dans la formation de la législation. Il est manifeste que des objectifs politiques clairs font défaut dans certains pays ou que les objectifs fixés recèlent des approches discriminatoires.

6.11. Si le Parlement européen et le Conseil arrivent à la conclusion que les restrictions à la circulation des capitaux sont justifiées, dans la perspective d'assurer la sécurité alimentaire, il faut également décider sur le plan international de garantir la libre circulation du capital au moyen de différents accords internationaux.

6.12. Les possibilités juridiques et politiques actuelles de l'Union européenne et des États membres permettent d'influencer l'utilisation des surfaces grâce aux subventions et aux taxes. Grâce à une utilisation habile des instruments de la PAC et par l'entremise de la politique foncière, l'on pourrait faire en sorte que les petites exploitations agricoles puissent elles aussi produire de manière économiquement rentable, ce qui permettrait d'éviter la concentration foncière.

6.13. Dans le cadre de la PAC réformée, il serait certainement possible de fixer des plafonds et d'ajuster les paiements directs de telle sorte que les premiers hectares soient affectés d'un coefficient de pondération plus important et que de simplifier le paiement des aides à l'investissement et des aides directes destinées aux petites exploitations. Le CESE doute cependant que les restrictions en vigueur actuellement aient une grande influence pour empêcher la concentration foncière, et se demande si les États membres dans lesquels les disparités structurelles entre les exploitations agricoles et l'intensité de la concentration foncière sont les plus importantes ont suffisamment recours à cette solution et font suffisamment usage de ces possibilités. Le CESE recommande aux États membres de profiter pleinement de ces possibilités, et invite les institutions de l'Union européenne à mettre en place un mécanisme plus efficace de redistribution des aides.

⁽¹²⁾ http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/120249/2/FM_WP14CEPonSalesMarketRegulations_D15.1_Final.pdf

6.14. La terre agricole est une ressource naturelle limitée; l'accaparement des terres représente donc une menace pour la mise en œuvre des objectifs formulés aux articles 39 et 191 du TFUE. Le CESE invite dès lors instamment la Commission européenne et le Parlement européen à s'engager activement dans la réglementation de la gouvernance foncière.

6.15. Le CESE recommande de fixer dans tous les États membres de l'Union européenne un plafond pour l'acquisition de terres agricoles, tant pour les personnes physiques que pour les personnes morales. Toute personne se situant au-dessous de ce plafond devrait bénéficier d'un droit de préemption. Les autorités compétentes ne peuvent exercer le droit de préemption que pour les agriculteurs se situant au-dessous de ce plafond.

6.16. Les communautés locales doivent être associées aux décisions relatives à l'utilisation des terres, ce qui signifie également qu'elles doivent se voir accorder davantage de droits et de possibilités.

6.17. Dans le cadre de l'utilisation des terres agricoles, la production de denrées alimentaires devrait avoir la priorité sur la production de biocarburants.

6.18. Il convient de mener une politique qui ne favorise pas la concentration des terres, mais au contraire le passage de la production industrielle à de plus petites unités de production, ce qui renforcerait également l'autosuffisance alimentaire. Les États membres de l'Union européenne devraient disposer d'organismes publics ayant un aperçu global de la situation en matière de propriété et d'utilisation de terres agricoles. Dans ce but, des bases de données publiques devraient recenser au niveau national, à côté des données relatives aux propriétaires des terres, également celles relatives à leurs utilisateurs. Des données de ce type pourraient permettre de mener les enquêtes nécessaires et de réagir aux modifications.

6.19. Le CESE invite la Commission européenne et le Parlement européen à réaliser, selon une procédure uniforme, des études exhaustives sur les effets, en matière de concentration foncière, des politiques et des restrictions appliquées dans les différents États. Dans le même temps, les risques que la concentration foncière fait peser sur la sécurité alimentaire, l'emploi, l'environnement et le développement rural devraient faire l'objet d'un examen.

6.20. Le CESE invite tous les États membres de l'Union européenne à rendre compte à la Commission européenne et à la FAO de l'utilisation et de l'application, dans leurs politiques de gouvernance foncière, des directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers (adoptées par la FAO en 2012). Ces directives ont une portée mondiale (article 2.4), qui inclut l'Europe. Les directives volontaires invitent les États à créer des plates-formes multipartites en impliquant et en associant les parties les plus concernées, à suivre la mise en œuvre des directives et à y conformer leurs politiques⁽¹³⁾.

6.21. Le CESE suivra également à l'avenir attentivement l'évolution de la concentration foncière, il en analysera les conséquences et participera à l'élaboration de propositions pour atténuer celles-ci. En outre, le WFAL (World Forum on Access to Land and Natural Resources, Forum mondial sur l'accès aux terres et aux ressources naturelles) encourage cette initiative et demande à la Commission européenne et au Parlement de soutenir cette activité.

Bruxelles, le 21 janvier 2015.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽¹³⁾ Voir l'article 26.2 des directives volontaires: <http://www.fao.org/docrep/016/i2801f/i2801f.pdf>