

## Les processus européens de concentration et d'accaparement des terres touchent les régimes fonciers belges

L'Europe est un continent où les problèmes fonciers sont bien présents, qu'ils soient de l'ordre de l'accès aux terres agricoles ou du développement des zones rurales. La concentration des terres est de plus en plus importante : pendant que les petites fermes disparaissent à un rythme effréné, les fermes de plus de 50 hectares ne cessent de s'agrandir. L'accaparement des terres, ce phénomène qui consiste à prendre le contrôle de grandes surfaces de terre au profit d'investisseurs agricoles, industriels ou miniers, au détriment des populations locales s'ancre en Europe, lentement mais sûrement. Qu'en est-il en Belgique ? Les facteurs qui agissent au niveau européen sont-ils également opérant chez nous ? Se poser ces questions, c'est faire l'effort de replacer le pays dans un contexte : celui de l'Union européenne et des processus transnationaux. Cette note d'analyse propose un aperçu de la situation<sup>1</sup>.

L'agriculture belge est située dans un contexte international, qui est économiquement et idéologiquement défini par le libre-échange et le néolibéralisme. Il se caractérise par la mise en concurrence des unités économiques sur les marchés, dont les systèmes agricoles et ses produits, même si ceux-ci ne sont pas toujours comparables.

En ce qui concerne le problème de la terre, le libre marché n'est pas une situation acceptable car la terre n'est pas *reproductible* et est *immobile*. Elle n'est disponible qu'en *quantité limitée* et peut donc *s'épuiser*. Ainsi, l'augmentation de la demande ne peut pas être compensée par une offre plus grande ! Les terres sont des ressources uniques, non substituables. La notion de capital ne peut donc pas s'y appliquer. Les terres ne sont pas échangeables. Par conséquent, la loi de l'offre et de la demande ne peut s'appliquer et les conditions ne sont pas réunies pour faire du marché un régulateur efficace et légitime.

La terre n'est pas une marchandise, c'est un *territoire*. La marchandisation de la terre est une tentative de rendre les terres agricoles comparables afin de pouvoir les vendre à n'importe qui. Mais les terres n'ont de sens et de valeur qu'en ce qu'elles sont inscrites dans une société, une géographie, une histoire, une géologie et qu'elles sont occupées et utilisées par les hommes de *certaines manières* à un endroit, et de *certaines autres manières* ailleurs. La terre-territoire est un aspect des cultures construites dans lesquels les hommes et femme s'ancrent et vivent à leur manière.

### LA CONCENTRATION DES TERRES

En Europe comme en Belgique, la concentration des terres est le phénomène foncier agricole le plus important. Ce concept décrit un processus lent et difficilement réversible

---

<sup>1</sup> Elle est bâtie sur un rapport commandité par le Parlement Européen et qui a été publié le 17 juin 2015. Intitulé « L'étendue de l'accaparement des terres agricoles en Europe ». TNI (2015), *Extent of farmland grabbing in the EU agriculture*, Commandité par le Parlement Européen, COMAGRI.

qui amène de plus en plus de surface agricole entre des mains de moins en moins nombreuses. Ainsi, alors que les surfaces cultivées restent plus ou moins stables, le nombre de ferme diminue car les terres ont tendance à s'agréger aux fermes restantes qui deviennent de plus en plus grandes. *En 2010 en Europe, 3% des exploitations agricoles détiennent 50% des terres agricoles.*

### **L'étendue de la concentration des terres agricoles en Europe, 2010<sup>2</sup>.**

MS	Agricultural holdings >100ha	Total holdings	% of holdings	UAA of agricultural holdings >100 ha (in ha)	MS total UAA	% of MS total UAA
<b>EU-27</b>	325,860	12,014,700	<b>2.7</b>	90,872,940	179,685,870	<b>50.6</b>
<b>Belgium</b>	2,260	42,850	<b>5.3</b>	334,160	1,358,020	<b>24.6</b>

Les facteurs qui génèrent la concentration des terres sont d'ordres différents et complexes. Il convient pourtant de les appréhender dans leur globalité pour bien saisir les ressorts fonciers<sup>3</sup>.

*Le lien entre la concentration des terres et son accaparement est localisé dans le prix des terres et les facilités d'achat offertes aux investisseurs de n'importe quel pays de l'UE. L'Ouest de l'Europe est dense et urbaine. Les terres sont concentrées, soumises à une grande demande et très chers. Pour nourrir cette population, il faut aller produire ailleurs car les surfaces ne sont pas réservées à l'agriculture.*

En Belgique, la concentration des terres et leurs prix sont devenus tellement élevés qu'il devient très difficile d'acquérir de quoi installer un paysan car l'accès à la terre nécessite un gros capital de départ. Notons au passage que les données Belges sur le prix de la terre ne sont pas du tout à jour : les derniers chiffres officiels datent de 2006 car depuis la connaissance des prix des terres est une atteinte aux droits fondamentaux...! Les sites d'agence foncière affichent aujourd'hui en 2015 une fourchette de prix allant de 12 000 à 50 000 euros, la moyenne étant dorénavant inconnue.

Comme l'illustre le tableau ci-dessous, la situation européenne est très contrastée au niveau des prix. Les situations réglementaires sont aussi très différentes<sup>4</sup>. Cependant des processus européens existent que la partie suivante de cette note met en lumière.

### **Prix de vente des terres agricoles, en €/hectare, pour certains pays de l'EU, 2000-2009<sup>5</sup>**

<sup>2</sup> TNI (2015) *Extent of Farmland Grabbing in the EU Agriculture*, Commissioned by the European Parliament, June 2015, p. 22.

<sup>3</sup> *Ibid*. Les principaux sont l'urbanisation et la croissance des villes ; l'industrialisation de l'agriculture qui permet à une seule ferme de cultiver des dizaines d'hectares ; la marchandisation des terres et les facilités d'achat des terres ; l'artificialisation qui consiste à bétonner les campagnes à cause des projets d'infrastructures tels que des autoroutes ou des aéroports ; ou encore la non rentabilité de certains types de ferme qui sont contraints à la fermeture.

<sup>4</sup> FactorMarket

<sup>5</sup> EUROSTAT, 2015, statistiques élaborées par TNI.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Variation
<b>Belgium</b>	21.069	20.372	16.795	20.273	23.155	22.053	27.190				<b>29%</b>
<b>Bulgaria</b>	702	724	723	734	686	864	1.007	1.202	1.595	1.519	<b>116%</b>
<b>France</b>				4.350	4.460	4.700	4.730	4.900	5.160	5.130	<b>18%</b>
<b>Netherlands</b>	35.713	37.150	40.150	34.160	31.432	30.235	31.276	34.969	40.916	47.051	<b>32%</b>
<b>Poland</b>	1.194	1.415	1.307	1.308	1.465	2.049	612	848	1.246	910	<b>-24%</b>
<b>Romania</b>	351	308	278	237	284	879					<b>150%</b>
<b>Slovakia</b>	895	878	888	912	946	981	1.017	1.121	1.211	1.256	<b>40%</b>
<b>Spain</b>	7.292	7.553	8.026	8.553	9.024	9.714	10.402	11.070	10.974	10.465	<b>44%</b>
<b>Sweden</b>	1.989	1.988	2.019	2.126	2.455	3.351	3.706	3.957	4.181	3.748	<b>88%</b>
<b>United Kingdom</b>	11.620	11.909	10.955	10.178	11.128	12.975	13.382	16.036	17.773		<b>53%</b>

Il est calculé que 60% des terres nécessaires à la production des biens consommés en Europe sont situées *en dehors* du continent<sup>6</sup>! Cependant, rien n'empêche en principe, d'acheter des terres en grande quantité dans les pays d'Europe de l'Est. C'est d'ailleurs un phénomène courant.

## LES ACCAPAREMENTS DE TERRE EN EUROPE

Les accaparements se produisent dans les pays du Sud, mais aussi en Europe même. Le concept décrit la prise de contrôle de grande étendue de terre par des investisseurs au détriment des populations locales et généralement en violation des droits de l'homme<sup>7</sup>.

En Belgique, la concentration des terres prend une telle ampleur qu'il devient très difficile d'installer une ferme dans le pays. Le pays se situe dans une situation comparable aux autres Etats de l'ouest de l'Europe - mais non moins préoccupante - pendant que ceux de l'Est et du Sud connaissent des situations encore plus inégalitaires. D'après le tableau ci-dessous, en 2010, 5,3% des fermes belges ont une surface totale supérieure à 100 hectares et celles-ci contrôlent 24,6 % du territoire agricole.

Il est estimé qu'en Europe, des centaines de milliers d'hectare ont été accaparés ces dernières années<sup>8</sup>. La base de données 'Land Matrix'<sup>9</sup> recense les acquisitions de terre à grande échelle en utilisant des critères restrictifs (achats officiels, enregistrés, légaux, internationaux). Elle estime qu'en mars 2015, 166 359 hectares ont été acquis dans

<sup>6</sup> Lugschitz, B., Bruckner, M., Giljum, S. (2011), 'Europe Global land Demand', SERI.

<sup>7</sup> Voir par exemple: Christophe Golay & Irene Biglino (2013), "Human Rights Responses to Land Grabbing: a right to food perspective", Third World Quarterly.

<sup>8</sup> *Ibid*, chapitre 1.

<sup>9</sup> <http://www.landmatrix.org/en/>

l'Union européenne. Néanmoins, de nombreuses études de cas, souvent isolées mais plus fiables, présentent des chiffres bien plus élevés.

Par exemple, le cas de la Roumanie est bien documenté grâce à l'organisation EcoRuralis. Elle a publié un rapport en avril 2015 dans lequel il est souligné que dans le seul pays, environ 700 000 hectares (8,5% des terres arables) sont la propriété de personnes ou d'entreprises non-roumaines<sup>10</sup>. Ces chiffres sont ceux du gouvernement roumain. Ils sont 4 fois plus grands que ce que Land Matrix répertorie pour toute l'Europe... C'est sans compter les cas d'accaparement dans tous les autres Etats<sup>11</sup>. Par ailleurs, il faut souligner ici que des investisseurs nationaux peuvent produire les mêmes dommages en terme de droit de l'homme et de contrôle foncier que des investisseurs internationaux<sup>12</sup>, néanmoins ces derniers sont plus surveillés et contrôlés que les premiers ; ainsi plus de données sont disponibles.

## **LES EFFETS DES POLITIQUES EUROPEENNES SUR LES REGIMES FONCIERS**

Quels sont les processus réglementaires à l'œuvre au niveau européen qui déterminent cette situation ? Ils sont assez nombreux, influents et désarticulés. Leur addition met au jour un cadre de gouvernance foncière d'autant plus préoccupant qu'il n'est pas assumé par l'Union Européenne. La Commission n'a pas de mandat pour réglementer le foncier<sup>13</sup>. Cette compétence relève en effet des Etats membres et donc des gouvernements nationaux. Nous insistons donc sur ce point : *certaines politiques de l'Union européennes ont un effet structurant sur les régimes fonciers agricoles alors que les compétences politiques sont en théorie assumées par les gouvernements*. Il s'agit d'un blocage institutionnel néfaste au secteur agricole en ce qu'il rend difficile l'adoption de régulation et d'objectifs car les responsabilités ne sont pas clairement définies.

Quatre politiques européennes ont un impact sur les régimes fonciers européens : le marché intérieur, la Politique Agricole Commune (PAC), et les champs de l'environnement, et de l'aménagement du territoire. A cela, il convient de rajouter les politiques de développement et d'investissement de l'UE dans les pays tiers.

Premièrement, *le régime du marché intérieur* est le fondement économique mais aussi politique du projet de l'Union Européenne. Il ouvre la possibilité d'acheter et vendre des produits sans aucune restriction dans tous les Etats membres, mais aussi de fournir des services, de libérer la circulation des capitaux, ainsi que celles des personnes citoyens de l'Union. Ce sont les 4 libertés fondamentales protégées et mises en place par le Traité de Lisbonne.

Cette politique est le vecteur de la marchandisation de la terre. En supprimant toutes les restrictions au commerce, qui peuvent être d'ordre économique, politique, environnementale ou social, il vise à transformer la terre-territoire en terre-produit, quantifiée, comparable, échangeable. L'objectif est de permettre au capital d'être placé là où il l'estime le mieux afin de développer l'économie. Néanmoins, nous avons vu au-

---

<sup>10</sup> EcoRuralis (2015), *Land Grabbing in Roumania: fact finding mission report*, April, p. 11.

<sup>11</sup> ECVC (2013), *Land Grabbing and People Struggles in Europe*, Amsterdam

<sup>12</sup> Ainsi l'un des cas les plus importants d'accaparement de terre au Mali, à Sanamadougou, est le fruit d'un homme d'affaire malien gérant ses propres capitaux. FIAN, [http://www.fian.org/fileadmin/media/publications/Rapport\\_Mali\\_Final.pdf](http://www.fian.org/fileadmin/media/publications/Rapport_Mali_Final.pdf)

<sup>13</sup> TNI (2015), *Ibid*, p. 53.

dessus en quoi la logique du marché ne peut s'appliquer à la terre (immobilité, non reproductibilité, non substituabilité, épuisement de la ressource naturelle).

Deuxièmement, *la Politique Agricole Commune* est un système protectionniste qui subventionne l'agriculture européenne de manière à ce qu'elle respecte plusieurs objectifs qui ont été défini lors de la dernière réforme de la PAC en 2013 : maintien du secteur agricole face à la concurrence internationale, entretien des paysages et des zones rurales, développement des zones rurales, réduction de l'impact environnemental de l'agriculture.

Le système de subvention a un effet structurant sur le secteur et encourage la concentration des terres. En effet, la distribution des aides (paiements directs) est liée au nombre d'hectare possédé par un agriculteur. A chaque hectare correspond une somme d'aide, dont le montant est calculé de manière complexe et annuellement. La réforme de la PAC a prévu des plafonds et d'autres mesures redistributives qui sont malheureusement *optionnelles*. C'est donc aux gouvernements de prendre leurs responsabilités. En toute logique, il en découle ce qui suit : plus une ferme est grande, plus elle est aidée. Les fermes concentrées vont jusqu'à obtenir des positions dominantes sur les marchés fonciers.

Ce fonctionnement de l'aide à l'hectare encourage également la *spéculation* sur les terres, et l'accaparement des terres. En effet, les terres de l'Union européenne génère à présent un revenu en plus de leur production. Les Etats de l'Est qui sont entrées dans l'Union en 2004, ont ainsi vu leurs terres attirer l'attention, car des terres qui, relativement à l'Ouest, ont un coût d'achat relativement faible, bénéficient à présent des paiements directs de la PAC.

Troisièmement, *la politique environnementale* de l'UE pourrait ouvrir une brèche dans le régime intérieur. Une Communication de la Commission Européenne est en préparation qui concerne la reconnaissance des terres comme une ressource naturelle (*Land as natural resources*). Si le processus devait aboutir, il légitimerait la possibilité de réglementer les régimes fonciers à partir de critères environnementaux. Une fois accepté le principe d'une possible réglementation, il sera possible de réglementer pour des raisons économiques ; il n'en est que trop temps !

Quatrièmement, *la politique de cohésion territoriale* fixe des objectifs pour 2020<sup>14</sup> basé notamment sur un rééquilibrage entre le développement des pôles urbains et des zones rurales. Il s'agit de recréer des emplois, de développer le tissu économique et de maintenir les paysages et les écosystèmes. Encore en discussion, ce volet pourrait se révéler important sur les questions foncières.

Enfin, les politiques de voisinage et d'investissement à l'étranger de l'Union européenne devraient promouvoir la mise en place de régime foncier respectueux des populations locales, afin de montrer le chemin par l'exemple. Ces politiques ont donc un fort impact en termes d'image et d'exemplarité, et il est nécessaire que l'UE promeuve la mise en place de régimes fonciers efficaces et respectueux des cultures et régimes sociaux en place dans les pays tiers.

Finalement, les prix sont plus bas en Europe de l'Est pour des raisons historiques, pendant que le marché intérieur vise à supprimer les restrictions au commerce et que la

---

<sup>14</sup> European Union (2011), Territorial Agenda of the European Union 2020: Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions.

PAC rend l'achat de terre encore plus intéressant en garantissant un revenu à l'hectare et en concentrant les fermes à l'Ouest. Ces processus européens, nous le voyons clairement, ont un grand impact sur les régimes fonciers des Etats Membres.

### **CONCLUSION : QUE FAIRE ?**

La Belgique a, ces dernières années, adopté de belles avancées en faveur d'une meilleure gouvernance foncière. Cependant, beaucoup de ces mesures, et notamment celles prévoyant la création d'une banque foncière en Wallonie ou d'un observatoire du foncier, attendent toujours des mesures d'exécution et l'allocation de ressources nécessaires.

Il est urgent et capital que la Belgique, et plus particulièrement la Wallonie, mette en œuvre ces nouvelles mesures<sup>15</sup>.

Surtout, nous appelons ici le gouvernement belge à agir au niveau européen. La gouvernance des régimes fonciers de l'UE est un navire sans gouvernail qui emprunte les courants dominants au détriment des populations pauvres et rurales. *Il faut que les compétences et les responsabilités dans les matières foncières soient enfin définies et assumées pour définir une trajectoire respectueuse des droits de l'homme et d'un développement économique profitable à tous à l'aide d'objectifs politiques.* A cet égard, le Parlement Européen, la Commission et les Etats Membres doivent demander à l'UE de se mettre à la barre ; donc aussi Belgique.

---

15 <http://www.dekamer.be/flwb/pdf/54/0518/54K0518001.pdf> . Résumé : « La Belgique a signé différents traités internationaux garantissant le droit à l'alimentation mais ce droit n'est pourtant pas pleinement garanti par la législation belge. La proposition de loi vise donc à combler cette lacune en accordant de larges prérogatives au Roi pour prendre les mesures nécessaires. »