

3. RÔLE DES POLITIQUES PUBLIQUES

« Dans un marché non régulé, celui qui offre le prix le plus élevé devient acquéreur⁹⁰ »

La nécessité d'une gestion économe et intégrée des terres agricoles fait aujourd'hui consensus et est devenue un objectif⁹¹ d'action publique aux différents niveaux de pouvoir. Notre première étude (2014) s'était appuyée sur les *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*⁹² pour envisager une refonte globale du système foncier en place. La terre doit regagner de l'importance en tant que bien commun à travers une gestion publique responsable et concertée et une révision des principaux outils destinés à cadrer son affectation (plan de secteur, règlement d'urbanisme, ...) et son utilisation (bail, servitude, emphytéose,...).

Cette nouvelle étude, en s'intéressant plus particulièrement au phénomène d'artificialisation des sols, met encore davantage en évidence l'importance de doter nos responsables politiques de volonté et de moyens suffisants pour faire face aux pressions externes, notamment des acteurs privés.

Dans cette dernière partie, nous nous intéresserons aux modalités de l'action publique sous deux angles : celui de la régulation et celui de l'incitation.

90 Fédération Nationale des Safer, « Le prix des terres - Analyse des marchés fonciers ruraux 2016 », Mai 2017.

91 Au niveau wallon, la Déclaration de politique régionale 2014-2019 souhaite « faciliter l'installation de nouveaux agriculteurs et garantir aux agriculteurs un accès durable à la terre (parmi les 4 axes stratégiques de sa politique agricole régionale). Le Gouvernement entend être attentif à préserver les surfaces effectivement affectées à l'agriculture ». http://www.wallonie.be/sites/wallonie/files/publications/dpr_2014-2019.pdf

92 <http://www.fao.org/3/a-i2801f.pdf>

3.1. RÉGULATION

3.1.1. Au niveau européen

L'Union européenne ne dispose d'aucune compétence exclusive ou partagée en matière foncière. Pourtant, l'UE déploie son action sur divers aspects politiques, sociaux, culturels et environnementaux qui ont un impact direct sur la gestion des terres. A titre d'exemple, la Politique Agricole Commune (PAC) conditionne fortement l'accès, le contrôle et l'utilisation des terres en Europe par les moyens suivants : la taille des exploitations agricoles, la valeur économique des exploitations agricoles, le type d'activités agricoles,... Une étude publiée en 2015⁹³ (à la demande du Parlement européen et débattue au sein de la Commission de l'agriculture et du développement rural -COMAGRI-), identifiait quatre domaines d'intervention prioritaires, dans le respect des cadres communautaires, à la portée des décideurs européens en matière de gouvernance foncière : le marché intérieur (libre circulation des capitaux) ; l'agriculture (Politique Agricole Commune); l'environnement (terres en tant que ressources naturelles) et la cohésion territoriale (par exemple, le développement de lignes grande vitesse).

Il est indispensable d'adopter une démarche plus globale dans le domaine de la gouvernance foncière au niveau de l'UE. Une étape importante a été franchie en mars 2017

93 TNI, « Extent of farmland grabbing in the EU », European Parliament, Directorate-general for internal policies, Policy department B: structural and cohesion policies, Agriculture and rural development, 2015, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540369/IPOL_STU\(2015\)540369_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540369/IPOL_STU(2015)540369_EN.pdf)



Crédit : Julien Bauwens

avec l'approbation d'un rapport d'initiative⁹⁴ du Parlement européen reconnaissant les problèmes urgents de la concentration foncière et de l'accès à la terre dans l'UE et exigeant des réponses appropriées. Ce rapport devrait servir de point de départ pour mettre au point une réglementation au niveau européen. Il demande notamment la mise en place d'un Observatoire du foncier⁹⁵ pour surveiller les transactions foncières, la reconnaissance du rôle négatif joué par la Politique agricole commune (PAC) et d'autres politiques européennes dans l'accaparement de terres et la concentration foncière en Europe ainsi que la reconnaissance de l'existence au sein de l'UE du phénomène de l'accaparement des terres. Enfin, il demande également à la Commission de clarifier les dispositions légales pour les États membres qui souhaitent réglementer les marchés fonciers agricoles, conformément au droit communautaire.

En effet, en 2015, la Commission a lancé des procédures d'infraction contre les États membres qui pratiquent « une discrimination à l'encontre des investisseurs d'autres pays de l'Union et imposent des restrictions disproportionnées aux investissements transfrontières⁹⁶ ». Les États concernés (la Bulgarie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie et la Slovaquie) avaient négocié un moratoire⁹⁷ sur

les achats de terre par des étrangers, pendant leurs premières années d'adhésion à l'Union.

A l'expiration de ces dérogations, la Commission a considéré comme « discriminatoires ou excessivement restrictives », certaines dispositions de leurs législations empêchant des particuliers et des entreprises de l'Union d'acquérir des terres agricoles. A la demande du Parlement, la Commission a donc publié un document d'orientation⁹⁸ le 18 octobre 2017 qui « vise [...] à éclairer le débat sur les investissements étrangers dans les terres agricoles, à aider les États membres qui ont entrepris d'ajuster leur législation ou qui peuvent souhaiter le faire dans une étape ultérieure et à favoriser une diffusion plus large des bonnes pratiques dans ce domaine complexe. »

Un des principes fondamentaux de l'Union reste la libre circulation des capitaux⁹⁹. Le fait que ce principe soit constamment mis en avant par la Commission nous rappelle, qu'aux yeux du

94 Noichl, op. cit.

95 Un Observatoire central européen permettrait de collecter des données et des informations essentielles sur l'étendue de la concentration des terres agricoles. Les tâches principales de l'observatoire comprendraient : relever les prix des terres et le comportement adopté sur le marché, observer les pertes de terres agricoles suite à des changements relatifs à l'utilisation des terres et les tendances en matière de fertilité des sols et l'érosion des terres.

96 Commission Européenne, « Ventes de terres agricoles: la Commission publie des orientations à l'intention des États membres », Communiqué de presse du 12 octobre 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3901_fr.htm

97 Les traités d'adhésion prévoyaient des dérogations transitoires

au principe de la libre circulation des capitaux en ce qui concerne l'acquisition de terres agricoles. Les États membres adhérents ont été autorisés à maintenir, au cours de la période de transition, leurs régimes nationaux, qui interdisaient l'acquisition de terres par des ressortissants d'autres États membres de l'Union européenne ou de pays de l'Espace économique européen. Ces dérogations ont expiré le 1er janvier 2014 pour la Bulgarie et la Roumanie, le 1er mai 2014 pour la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie et la Slovaquie et le 1er mai 2016 pour la Pologne (la dérogation de la Croatie expirera en 2020, avec la possibilité pour ce pays de demander une prolongation de trois ans).

98 Commission Européenne, « Communication interprétative de la Commission sur l'acquisition de terres agricoles et le droit de l'Union européenne », 18 octobre 2017, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1018\(01\)&qid=1511971570156&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1018(01)&qid=1511971570156&from=EN)

99 La libre circulation des capitaux est la plus récente de toutes les libertés prévues par le traité, mais elle est aussi la plus large, car elle a la particularité de concerner aussi les pays tiers. La libéralisation des flux financiers a progressé graduellement. Depuis le traité de Maastricht, toutes les restrictions aux mouvements de capitaux et aux paiements ont été levées, à la fois entre les États membres et entre les États membres et les pays tiers. Ce principe est d'effet direct et ne demande donc pas de nouvelle législation, ni au niveau européen ni au niveau national.

marché européen, la terre est une marchandise comme les autres ! Et pourtant le marché continue de diminuer le nombre d'agriculteurs quand la régulation foncière doit permettre de l'augmenter. Ainsi, l'Association Européenne des Institutions d'Aménagement Rural (AEIAR) explique que « *sans régulation, la concentration et la spécialisation des exploitations agricoles à travers l'Europe se poursuivront avec une diminution du nombre d'actifs agricoles. Les unités de production mobiliseront de plus en plus de capitaux avec une main d'œuvre de plus en plus salariée*¹⁰⁰. »

L'AEIAR attire notre attention sur le fait que la régulation de l'accès à la propriété agricole n'entraîne pas seule une régulation de l'évolution des unités de production agricole, qui suppose aussi une régulation du marché des fermages et des transferts de parts sociales. Parmi les nouvelles tendances que nous avons identifiées dans notre état des lieux, l'évolution de la forme juridique des structures agricoles pose de nouveaux défis et amène à revoir et actualiser les outils de la régulation foncière. L'AEIAR parle « *d'obsolescence des outils de régulation* ». Pour prendre l'exemple de deux pays européens qui ont une régulation des marchés fonciers agricoles plutôt « avancée », la France avec les Safer ne « *permet plus d'orienter l'évolution des structures budgétaires des exploitations, les transferts de parts de sociétés n'étant plus soumis à autorisation depuis 2006. En Allemagne, les transferts de parts de sociétés agricoles ne sont pas soumis à autorisation, contrairement aux ventes et locations de terres.* »

Il semble donc urgent de donner aux organes nationaux la capacité de réguler le transfert des parts sociales et donc, dans un premier temps, de renforcer l'accès à des données fiables. C'est pour cette raison que l'une des principales recommandations du Parlement européen a été **la création d'un observatoire foncier de l'UE** qui agirait en tant qu'organe officiel de collecte de données, hébergé à la Commission européenne pour la collecte de données foncières robustes, harmonisées et légitimes. Ensuite, il conviendra que la Commission fournisse des orientations plus précises sous la forme, par exemple, d'un principe directeur européen clair pour la structure de l'agriculture ou d'une série de recommandations sur la gouvernance foncière de l'UE.

¹⁰⁰ AEIAR, op. cit.

ÉLÉMENTS CLÉS DU DOCUMENT D'ORIENTATION DE LA COMMISSION SUR LA VENTE DE TERRES AGRICOLES

« *Les États membres ont compétence pour arrêter des mesures visant à contrôler les ventes de terres agricoles. Certaines restrictions peuvent être acceptables dans des circonstances particulières, comme l'a précisé la Cour de justice de l'Union européenne :*

- *l'exigence d'une autorisation préalable délivrée par les autorités nationales pour l'acquisition de terres,*
- *l'établissement de limites quant à la superficie des terres à acquérir,*
- *l'octroi de droits de préemption autorisant certaines catégories d'acheteurs à acquérir des terres agricoles avant qu'elles ne soient vendues à des tiers. Au nombre des acheteurs qui bénéficient de ces droits peuvent figurer des fermiers, des voisins, des copropriétaires, ainsi que l'État,*
- *l'intervention de l'État en matière de prix.*

Toutefois, le droit de l'Union n'autorise pas l'imposition de restrictions discriminatoires, telle l'exigence générale de résidence, comme conditions préalables à l'acquisition de terres. Les restrictions disproportionnées aux investissements transfrontières sont également illégales. Sur la base de la jurisprudence, les restrictions suivantes sont notamment jugées disproportionnées:

- *l'obligation pour l'acheteur d'exploiter lui-même la terre,*
- *l'interdiction d'achat de terres par des entreprises,*
- *l'exigence de qualifications en agriculture comme condition préalable à l'acquisition de terres.* »

Les organisations paysannes et de la société civile réunies au sein de la coalition « Hands on The Land¹⁰¹ » qui ont été très largement impliquées dans la rédaction du rapport d'initiative sur l'accès des agriculteurs aux terres en Europe ont émis un certain nombre de réserves sur ce document.

L'encadrement des défis particuliers liés aux investissements dans les terres agricoles ne répond pas à certains des principaux problèmes rencontrés sur le terrain. En effet, la communication met l'accent sur l'origine (étrangère ou nationale) plutôt que sur la nature de l'investissement (et de ses implications pour l'emploi, la biodiversité agricole, le bien-être des consommateurs, etc.). L'analyse se concentre sur les nouveaux États membres au lieu de tenir compte de l'ensemble des expériences en matière de réglementation du marché foncier dans toute l'UE. La communication ne reconnaît pas la dimension des droits humains de l'accès aux terres agricoles et se focalise sur le droit de propriété et la liberté contractuelle.

Au lieu d'un ensemble de critères clairs, précis et opérationnels, le document n'offre que des principes à suivre, qui restent vagues et très subjectifs dans leur application pratique. Le dilemme central, à savoir l'écart entre les libertés fondamentales inscrites dans les traités de l'UE et les restrictions légitimes à ces libertés, conformément à des objectifs d'intérêt public justifiables n'est pas résolu. Les États membres restent dans une situation de confusion; cela risque d'entraîner de nouveaux conflits fonciers et de nouvelles querelles juridiques. Pour toutes ces raisons, **la coalition rappelle la nécessité expresse d'élaborer une directive de l'UE sur les terres agricoles** qui serait en mesure d'établir un ensemble de critères clairs et complets afin de relever les défis actuels.

3.1.2. Au niveau belge

3.1.2.1. Wallonie

DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

La déclaration de Politique régionale 2014-2019 indique une prise de conscience du problème foncier et contient des pistes intéressantes¹⁰². De plus, le Code du développement territorial, entré en vigueur le 1er juin 2017, cite parmi les priorités régionales « *la lutte contre l'étalement urbain et d'utilisation rationnelle des territoires et des ressources aux termes desquels l'urbanisation doit être organisée et structurée de façon à limiter la consommation de l'espace et des ressources du territoire.* » Enfin, l'avant-projet du Schéma de développement du territoire¹⁰³ cite également, parmi les principes mis en œuvre, l'objectif de « *réduire la consommation de terres non artificialisées : 0 ha à l'horizon 2050 et 6 ha d'ici 2025, soit la moitié des hectares consommés actuellement d'ici 2025.* » Si les objectifs et les finalités semblent clairement identifiés, rien n'est dit sur une possible mise en œuvre.

L'impact prépondérant de la consommation résidentielle sur la consommation de terres agricoles nous amène également à questionner les textes en vigueur pour maîtriser l'artificialisation du territoire. La Direction de l'état environnemental nous apprend que divers instruments législatifs en matière d'urbanisation permettent de contrôler l'évolution du bâti :

- *Le respect des zones non urbanisables prévues au Plans de secteurs ;*
- *L'adoption de nouvelles procédures de permis et de contrôles, incluant notamment la réalisation d'études d'incidences sur l'environnement ;*

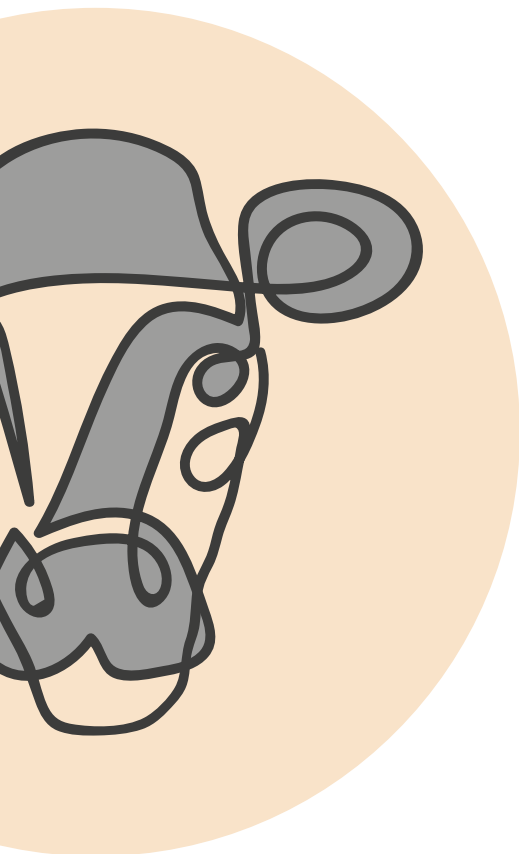
¹⁰² Dans le chapitre IV consacré à l'agriculture, on peut citer l'objectif 2 : Faciliter l'installation de nouveaux agriculteurs et garantir aux agriculteurs un accès durable à la terre, p.37. http://www.wallonie.be/sites/wallonie/files/publications/dpr_2014-2019.pdf

¹⁰³ Situé au sommet de la hiérarchie des outils d'aménagement du territoire et d'urbanisme en Région wallonne, le schéma de développement du territoire s'impose aux autres outils d'aménagement du territoire. A l'échelle régionale, il a un rôle stratégique qui doit inspirer l'action du Gouvernement wallon sur le territoire. Voir l'état d'avancement au 19 octobre 2017, <http://spw.wallonie.be/dgo4/tinymvc/apps/sdt/views/documents/Avant-Projet-SDT-19-10-17.pdf>

¹⁰¹ <https://handsontheland.net/>

- Les mesures de revitalisation des centres urbains et de reconversion des sites d'activité économique désaffectés afin d'éviter d'utiliser de nouveaux espaces¹⁰⁴

Pourtant, on ne peut que constater l'inefficacité des politiques de préservation des espaces naturels et agricoles à contenir l'extension urbaine qui connaît une progression constante depuis les années 2000, les terrains résidentiels représentant 106 792 ha en 2016.



MODIFICATION DE LA RÈGLE DU COMPLEMENT

La règle du comblement permet d'autoriser la construction de maisons neuves en dehors de la zone d'habitat, y compris en zone agricole, quand on se situe entre 2 habitations situées du même côté d'une rue suffisamment équipée et distantes de moins de 100 m. Une proposition visant à élargir cette règle est actuellement en cours d'examen au niveau du Parlement wallon. Elle renforcerait une urbanisation diffuse du territoire et suscite de véritables inquiétudes. La proposition de décret en question, soumise en avril 2017 par 6 députés MR vise à passer à 200 m, à prendre en compte les deux côtés de la route et à ne pas se limiter aux seules habitations préexistant à l'adoption des plans de secteur. Ce faisant, si ce projet passe, il devrait avoir un impact sur le prix de vente de près de 8.000 ha potentiels, dont 6.700 ha sont situés en zone agricole. Quelques sous-régions dotées d'un habitat dispersé important seraient particulièrement impactées, surtout dans le Pays de Herve et dans le nord du Hainaut. Le Centre de recherche sur la ville, le territoire et le milieu rural (Lepur) vient de faire une estimation de l'impact que cela aurait. Jacques Teller, professeur à l'ULiège, dénonce cette dérive qui « induit une relance de l'urbanisation sans urbanisme¹⁰⁵, sans apporter de réponse aux vrais défis du territoire¹⁰⁶ ». Il poursuit en suggérant de donner plutôt la priorité à la mise en œuvre des outils prévus par le Codt, comme la zone d'enjeu communal (ZEC).

« Cet outil devrait permettre de cibler des zones spécifiques où le comblement est éventuellement souhaitable et de rencontrer le problème des dents creuses. (...) Une telle offre foncière additionnelle viendrait à nouveau freiner la reconstruction de la ville sur la ville. Une trop grande disponibilité de terrains urbanisables, localisés en périphérie, pénalise le recyclage urbain et l'urbanisation de terrains plus centraux, dont la mise en œuvre est parfois plus complexe (procédures plus longues, voisinage, pollution des sols etc.). »

104 Tableau de bord 2010 SPW Direction de l'état Environnemental Département de l'Etude du Milieu Naturel et Agricole SPW – DG03

105 Concept développé par Bénédicte Grosjean qui décrit « une colonisation progressive de l'espace périurbain et rural sans vision d'ensemble quant aux pôles à densifier/développer et leurs qualités spatiales attendues ».

106 Il livre sur son blog un argumentaire intitulé « Modification de la règle du comblement : 8.000 hectares lâchés dans la nature ? », <https://jacquesteller.wordpress.com/>

POLITIQUE FONCIÈRE AGRICOLE

Depuis 2006, la politique agricole est fixée au niveau régional. L'adoption du Code Wallon de l'Agriculture en 2014 annonçait la création de plusieurs nouveaux outils tels qu'un observatoire foncier, une banque foncière et un droit de préemption (sans révision de prix) aux objectifs élargis (biodiversité, installation des jeunes agriculteurs). Dans les faits, peu de choses ont été mises en œuvre, les capacités de la Direction de l'Aménagement Foncier Rural (DAFOR), en charge de l'implémentation de dispositions clés de ce chapitre, étant sans cesse réduites. On notait déjà dans notre étude de 2014 l'importance d'affecter des moyens (humains, informatiques et financiers) supplémentaires à la DAFOR pour être en mesure d'assurer ces nouvelles missions.

Depuis 2017, les notaires notifient les conditions de vente des biens ruraux : l'administration collecte les données brutes mais n'a pas la capacité de les traiter. L'absence de volonté politique est également notable. Suite à une visite de terrain en mars 2015 auprès de la Safer Flandres-Artois, le Ministre wallon de l'Agriculture a conclu que « *le système français des Safer est difficilement transposable en Wallonie car la sociologie, la réalité historique, la tradition des organisations professionnelles et les structures publiques et parapubliques, ainsi que les données économiques agricoles, sont différentes. Il n'est pas certain qu'un tel degré d'intervention dans les relations entre les parties soit souhaitable en Wallonie*¹⁰⁷. » Sans vouloir idéaliser les outils français¹⁰⁸, le modèle de régulation du marché foncier agricole est l'un des plus aboutis aujourd'hui en Europe et mériterait donc d'inspirer – au moins en partie – nos décideurs politiques belges.

Plus récemment, son chef de cabinet a rappelé « *qu'il existe des banques de terres en France, mais il n'est pas convaincu par leur fonctionnement, notamment car la redistribution n'est pas tout à fait transparente. (...) La majorité des terres agricoles perdues est utilisée pour*

*le logement. La priorité est de remettre un maximum de terres sous bail à ferme, mais les bailleurs ne veulent plus en entendre parler, donc il faut retrouver un équilibre. Améliorer l'entente entre bailleur et preneur est nettement plus important que de créer une banque étatique*¹⁰⁹ »

La réforme du bail à ferme en Wallonie a déjà démarré depuis 2015 avec une concertation des acteurs concernés menée par le Ministre Collin. Les auditions se poursuivent auprès du Parlement Wallon et du Gouvernement cette fin d'année. Si la réforme souhaite apporter des réponses aux difficultés rencontrées par les propriétaires comme « la fin du bail à perpétuité » en modifiant les conditions de renouvellement et de transmission du bail classique, elle vise également à libérer plus de terres agricoles pour les agriculteurs actifs et les jeunes. Cette réforme propose une nouvelle régulation des baux à ferme mais n'intègre pas les autres difficultés rencontrées actuellement sur le marché foncier wallon (pratique du « chapeau »¹¹⁰, recours croissant aux entreprises de travaux agricoles et la progression des contrats saisonniers/ informels...).

Si la collaboration des propriétaires, exploitants et pouvoirs publics, est nécessaire pour relever les énormes défis fonciers, il n'empêche que, sans volonté politique, les déclarations de Politique régionale restent lettres mortes.

107 Parlement Wallon, Rapport de la Mission de la Commission de l'agriculture et du tourisme sur les mécanismes mis en place en France en matière de politique foncière et plus particulièrement les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) à Sars-et-Rosières, 27 mars 2015.

108 Les outils français sont multiples et complémentaires : SAFER (observatoire et régulation des ventes) ; contrôle des structures (autorisation administrative d'exploiter) ; statut du fermage (protecteur du locataire). Ils ne sont efficaces que combinés. Il y a aussi d'autres outils moins usités mais puissants comme l'obligation de faire exploiter un terrain agricole.

109 « États Généraux de l'agriculture : un pacte proposé pour obtenir une agriculture équitable et viable », Sillon Belge du 19/11/2017.

110 Le chapeau est une somme qu'un fermier entrant paie soit au fermier sortant comme prix de la cession de bail, soit au propriétaire, comme « pas-de-porte », pour obtenir qu'il lui accorde le bail.

3.1.2.2. Flandre

En Flandre, où la pression foncière est très forte et se traduit par des prix élevés des terres agricoles, les agriculteurs sont de plus en plus dépendants des entreprises agricoles industrielles et des institutions financières. Il n'existe pas de législation spécifique régissant l'accès aux terres agricoles¹¹¹. Les agriculteurs sont en concurrence avec d'autres secteurs pour les achats de terres. Une exception à cette règle est la protection accordée à l'agriculteur bailleur, qui lui permet d'exercer un droit de préemption lorsque les terres sont vendues par le propriétaire.

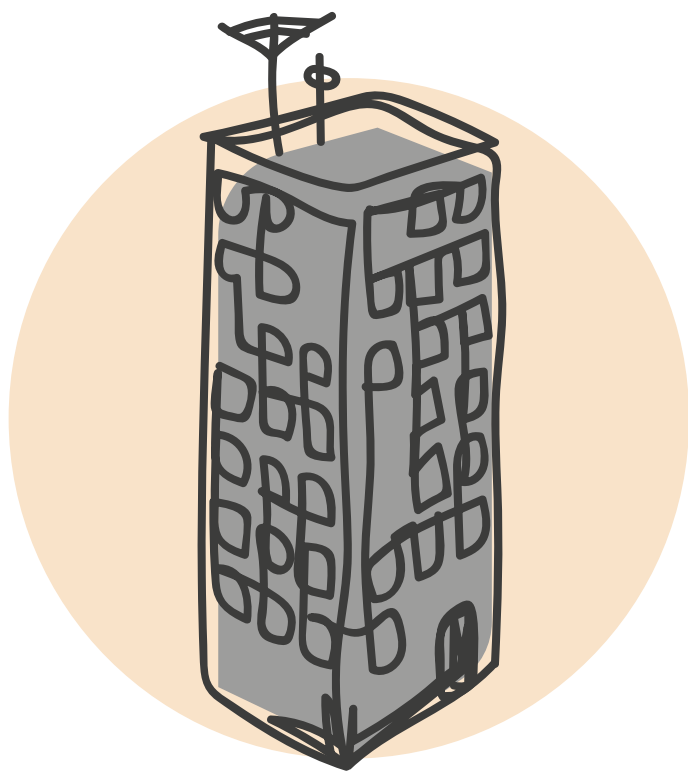
L'Agence foncière flamande (VLM), qui s'est engagée à améliorer la qualité de l'environnement dans les campagnes et en périphérie de la ville, peut contribuer à l'amélioration des structures agricoles et à la protection des terres agricoles par le biais de différents types de projets: remembrement, aménagement du territoire, conservation de la nature et projets ruraux. L'Agence foncière flamande soutient également les agriculteurs en facilitant l'échange de terres entre la structure naturelle et la structure agricole, ou liées à de grands projets d'infrastructure.

Le décret sur l'aménagement du territoire prévoit également divers instruments permettant d'élaborer des solutions sur mesure pour tous les types de projets qui ont un impact sur les structures agricoles et les espaces ouverts¹¹². Ces instruments facilitent, entre autres, l'acquisition et la mobilité foncière par le biais de l'obligation d'achat, de droits de préemption dans le cadre des projets, de banques foncières, de compensations pour la perte de valeur des terrains, de compensations pour la délocalisation, la reconversion et la fermeture d'entreprises, l'échange d'usage et le remembrement (avec un échange planologique).

Ces instruments sont actuellement utilisés, par exemple, pour permettre le transfert et la reconversion d'exploitations agricoles ayant un impact sur les zones naturelles protégées européennes. De tels instruments pourraient également être introduits à l'avenir pour mieux réglementer l'accès des agriculteurs aux

terres agricoles. Par exemple, le gouvernement flamand pourrait formuler une politique et fournir un programme visant à stimuler la production alimentaire locale et l'accès à la terre pour les agriculteurs débutants et à utiliser les instruments du décret sur l'aménagement du territoire à cette fin.

Les décideurs politiques commencent à prendre conscience du problème et de la nécessité d'intervenir avec des instruments politiques pour maintenir les terres agricoles entre les mains des agriculteurs professionnels. Récemment, le gouvernement flamand a annoncé une mesure, appelée « Betonstop », qui vise à réduire l'utilisation des espaces ouverts pour les projets de construction tels que le logement, l'industrie ou les infrastructures routières d'ici 2040¹¹³. Parallèlement, des mesures sont prises au niveau local pour sauvegarder les terres agricoles pour les agriculteurs. Par exemple, le plan politique de la ville de Louvain vise à préserver ses terres agricoles.¹¹⁴



111 AEIAR, « Evolution des structures agricoles en Europe - Politique, régulation et instruments fonciers », Novembre 2016. http://www.aeiar.eu/wp-content/uploads/2016/04/Politique-r%C3%A9gulation-et-instruments-fonciers_v-def2.pdf AEIAR, op. cit.

112 Vlaamse Landmaatschappij, « Landinrichting », octobre 2014

113 Departement ruimte Vlaanderen, Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, 2017 : www.ruimtevlaanderen.be/bry

114 Stad Leuven, "Bestuursnota 2013 – 2018", pg 142: <https://www.leuven.be/bestuursnota-2013-2018>

BETONSTOP

Le 30 novembre 2016, le gouvernement flamand a approuvé le «Livre blanc - Plan d'action pour l'espace flamand¹¹⁵». Dans ce Livre blanc, le gouvernement flamand définit des objectifs et des principes de développement qui doivent servir de base à la transformation de l'espace en Flandre. Un des objectifs les plus marquants est l'annonce d'un soi-disant « betonstop ».

Sans un changement de politique en Flandre, l'artificialisation du sol qui équivaut actuellement à 33% du territoire, atteindrait 41,5 % en 2050¹¹⁶. En même temps, il existe un grand potentiel pour mieux exploiter la zone bâtie existante. Sur la base de cette observation, le Livre blanc annonce que «*la superficie moyenne quotidienne supplémentaire devra être réduite à 0 hectare en 2040 et à 3 ha par jour en 2025*». Aujourd'hui, la pression sur l'espace ouvert est encore de 6 ha par jour. A partir de 2040, la consommation d'espace ne pourra être réalisée que si elle est compensée par la création de nouveaux espaces ouverts ailleurs.

Malheureusement, Le Livre blanc n'est pas précis sur comment cet objectif devra être atteint. Les plans régionaux ont créé une offre surabondante de terrains à bâtir. Si le gouvernement veut atteindre son objectif, une partie des terrains à bâtir devront rester des terrains ouverts. Il n'est pas précisé combien d'hectares de terrains à bâtir devront rester ouverts, quels terrains ne seront plus considérés comme des terrains à bâtir¹¹⁷.

Il est donc important de vite clarifier la mise en œuvre du «betonstop». L'un des instruments proposés par le Ministre est un système des droits de construction négociables¹¹⁸. C'est le découplage des terres et leur droit de construction. Le droit de construction peut être échangé contre un droit de construction ailleurs, plus spécifiquement dans une zone désignée pour *densification*¹¹⁹. Celui qui obtient les droits de construction peut par exemple ajouter un étage supplémentaire à son appartement. De cette manière un commerce de droit de construction est créé. Néanmoins, pour que le système fonctionne, il y a encore plusieurs choses à clarifier et développer: définir comment le prix sera déterminé, faire un inventaire des droits immobiliers existants, créer un système d'enregistrement¹²⁰.

Deuxièmement, le gouvernement peut compenser la perte des droits de construction (planschade). Cette compensation existe déjà, mais représente actuellement 80% de la valeur de la terre. Le ministre veut porter ce pourcentage à 100%. En même temps, le ministre veut aussi augmenter l'indemnité versée par les propriétaires lorsque leur terre est convertie d'un terrain agricole ou réserve naturelle en terrain à bâtir (planbaten).

En conclusion, le « betonstop » est un objectif bienvenu qui offre diverses possibilités, mais il demeure encore beaucoup d'ambiguïté quant à sa mise en œuvre.

115 Ruimte Vlaanderen, "Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen", 2017: <https://www.ruimtevlaanderen.be/BRV>

116 Ruimte Vlaanderen, « Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen », 2017, P. 36 : <https://www.ruimtevlaanderen.be/BRV> Ibid.

117 Natuurpunt, "Is de betonstop « SMART » genoeg", 8 juin 2017: <https://www.natuurpunt.be/nieuws/de-betonstop-smart-ge-noeg-20170608>

118 Vilt, Schouwliege voorziet in instrumentarium voor betonstop, 19 septembre 2017, <http://www.vilt.be/schauwliege-voorziet-in-instrumentarium-voor-betonstop>

119 Joris Gansemans & Frederik Mollen, « De betonstop kan zichzelf betalen », novembre 2017, article dans natuurin Natuur. blad P, p. 20- 22

120 De tijd, « Zet de betonstop straks een stop op uw bouwplannen? Wat als u een stuk bouwgrond bezit waarop straks niet langer gebouwd mag worden? », 18 février 2017

3.2. LEVIERS D'ACTION À PORTÉE DES ACTEURS PUBLICS

Toutes les collectivités sont en mesure d'agir pour une meilleure gouvernance foncière. Elles ne doivent pas nécessairement être elles-mêmes propriétaires de terres agricoles : elles peuvent agir en « animation » de leur territoire, rôle de médiation entre propriétaires et fermiers, soutien financier à l'installation, etc. Pour les autorités publiques qui sont propriétaires, il est souvent mis en avant la vertu de l'expérimentation qu'elles pourraient porter dans la mise en place de bonnes pratiques de gestion foncière. Notre précédente étude avait déjà souligné le levier potentiel que représente la gestion des terres publiques comme un bien commun en vue d'assurer une utilisation qui crée de plus grandes valeurs ajoutées pour la collectivité.

Dans le contexte belge de discrimination et de manque d'accès à la terre des petits paysans et des candidats à l'installation, il s'agirait alors de prioriser l'utilisation et l'allocation des terres publiques en faveur de ces groupes. Il incomberait aussi aux autorités publiques de conditionner l'allocation de ces terres à la mise en œuvre de modèles agricoles durables. Le niveau communal, de par la proximité des acteurs concernés, offre souvent plus de flexibilité dans la pratique.

De plus en plus, les autorités locales développent une stratégie pour gérer leurs terres agricoles. Elles les louent à des agriculteurs qui non seulement paient un loyer mais remplissent aussi certains de leurs objectifs politiques (par exemple, maintenir une zone de culture maraîchère traditionnelle ou fournir des aliments biologiques aux consommateurs).

Certains l'utilisent aussi pour atteindre un objectif à long terme non agricole, comme par exemple maîtriser l'étalement urbain ou préserver les ressources en eau. La Safer relève en France une part de marché foncier agricole détenu par des collectivités et l'Etat qui a doublé entre 1993 et 2016, mais qui reste faible (1% en surface).

« Une partie de cette hausse pourrait traduire l'effort de certaines collectivités pour préserver les espaces agricoles et installer des agriculteurs périurbains ou pratiquant l'agriculture biologique¹²¹. »

Avec les crises financières, de nombreuses collectivités locales sont confrontées à une baisse du niveau de revenus qu'elles perçoivent des gouvernements nationaux et/ou de leurs revenus issus des impôts directs. Cette pression financière directe a un impact sur leur capacité d'élaborer des politiques alimentaires et agricoles proactives.

En Belgique, les acteurs de terrain relèvent une multiplication des ventes de terres publiques par certaines communes ou acteurs parapublics comme les CPAS. *« Une ville moyenne comme Louvain vend des terrains pour un revenu annuel de 1 million d'euros. Ironiquement, ils contribuent à la concentration des terres en les vendant au plus offrant, ce qui repousse souvent les agriculteurs locaux.¹²² »*

121 Fédération Nationale des Safer, op. cit.

122 Terre-en-vue

ETUDE DE CAS : VENTE DE 450HA DE TERRES AGRICOLES À HUTS PAR LE CPAS DE GAND

Le CPAS de Gand a provoqué une levée de boucliers des agriculteurs suite à la mise en vente de 450 hectares de terres agricoles publiques. Les agriculteurs, soutenus par le collectif Genoeg Gestropt, dénoncent une inégalité d'accès au marché foncier. En effet, les 72 parcelles ont été mises en vente d'un seul bloc. Vendu en lot, l'hectare de terre agricole s'élevait ainsi à 39 000€/ha. Quand la valeur du marché se situe plutôt entre 80 000 et 100 000€/ha. Ainsi, l'acheteur -filiale hollandaise d'une société d'investissement luxembourgeoise- a bénéficié d'un tarif très avantageux : les terres agricoles ont été bradées (même si on peut questionner l'envolée actuelle des prix).

Les agriculteurs et le collectif Genoeg Gestropt dénoncent cette pratique qui favorise implicitement les investisseurs au détriment des producteurs. Seules des entreprises multinationales peuvent mobiliser une somme aussi importante en si peu de temps. Le collectif parle « d'aides d'Etat¹²³ indirectes au grand capital ».

La vente de ces terres publiques répond à un besoin de liquidités pressant de la ville de Gand en vue de construire une maison de retraite. Pour réaliser cet investissement, la ville se voit contrainte de lever du capital. Cette situation est devenue monnaie courante depuis que les municipalités sont soumises au Pacte de stabilité européen qui vise à renforcer le cadre européen de surveillance budgétaire et régit la dette publique.

Les acteurs publics doivent maîtriser leur déficit public et ne sont donc plus en mesure de s'endetter pour financer des investissements dans la durée. Leur autonomie financière s'en retrouve amoindrie.

C'est la première affaire juridique de ce genre en Belgique qui devrait faire figure d'exemple dans la lutte pour le partage des terres agricoles mises en vente ou mises à disposition pour des projets immobiliers.

L'angle d'attaque retenu par les agriculteurs et soutenu par le collectif de citoyens est donc, de dénoncer non seulement ces dérives imposées par le Pacte de stabilité européen, mais également le choix de la ville de vendre des terres agricoles publiques à de grands investisseurs privés.

La privatisation des terres agricoles, à des fins de spéculation, signifie que les autorités publiques mettent aussi en péril leur souveraineté alimentaire en rendant plus difficile l'accès à la terre aux paysans. A l'inverse, la maîtrise du foncier agricole permet de stimuler un certain type d'agriculture et d'assurer en partie une production locale d'aliments. La vente de terres agricoles va également à l'encontre de la décision de développer une stratégie alimentaire locale comme «Gent en Garde». L'orientation retenue par la ville de Gand viendra également peser sur le débat pour une reconversion indispensable de notre agriculture dans le contexte de lutte contre le réchauffement climatique.

¹²³ Les aides d'Etat constituent une violation directe de l'article 107 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne. En effet, l'article 107 TFUE stipule: 1. Sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

Depuis deux ans, les organisations membres du réseau européen Access to Land ont mené des recherches sur les expériences des collectivités locales engagées pour faciliter l'accès des agriculteurs à la terre. Le réseau publie en décembre 2017 un rapport qui analyse la façon dont les autorités gèrent les terres agricoles pour soutenir la création d'emplois, les systèmes alimentaires locaux, l'environnement et la sécurité alimentaire et qui présente un éventail de bonnes pratiques comme source d'inspiration. Le dénominateur commun de ces multiples initiatives reste la volonté politique.

Dans son rapport, Access to Land propose une typologie des façons d'agir des collectivités et des outils à leur portée.

« D'après notre expérience, les autorités locales peuvent jouer un rôle pour:

- préserver les terres agricoles: planifier une utilisation durable des terres, limiter l'étalement urbain, protéger les terres agricoles contre les dommages environnementaux

- organiser l'accessibilité générale des terres: organiser une veille foncière locale, remettre en culture les terres sous-exploitées ou à l'abandon, soutenir la constitution d'unités agricoles viables, faciliter la transmission

- orienter les terres vers des usages et des usagers spécifiques: louer leurs terres en priorité à ces catégories d'agriculteurs (jeunes, maraîchers, producteurs biologiques), encourager les propriétaires fonciers à louer en priorité à ces catégories, stocker des terres pour favoriser l'installation de jeunes ou le démarrage de projets agroécologiques, etc.

- offrir un environnement favorable aux agriculteurs agroécologiques et réduire au minimum le retrait du secteur agricole: développer des marchés locaux, mener des campagnes de sensibilisation sur les produits locaux, faciliter l'accès au logement, créer un espace-test agricole, etc.¹²⁴.»

THE EUROPEAN ACCESS TO LAND NETWORK

Le réseau européen Access to Land rassemble des organisations de terrain de toute l'Europe pour partager les expériences et promouvoir l'importance de l'accès à la terre pour l'agriculture agroécologique et le renouvellement générationnel. Créé en 2012, il fonctionne comme un réseau informel d'une vingtaine d'organisations. Les principaux objectifs du réseau sont de consolider et de diffuser les initiatives sur l'accès à la terre et de mettre l'accent sur les questions foncières. A cette fin, il facilite le partage d'expérience et la coopération entre ses membres et crée des outils d'information et des ressources pratiques.

www.accesstoland.eu

¹²⁴ Access to Land, "Supporting access to land for farmers in Europe: Experiences and potential of local authorities", décembre 2017. Traduction non officielle http://www.accesstoland.eu/Local-authorities-role-to-secure-access-to-land-for-farmers?var_mode=calcul

Parmi les leviers à leur disposition, les acteurs publics peuvent agir dans différents domaines: la planification, la réglementation, la fiscalité, l'utilisation du patrimoine public, les politiques de distribution et de redistribution, le dialogue local, la sensibilisation du public.

« De toute évidence, les autorités locales propriétaires de terres agricoles disposent d'un levier très puissant pour poursuivre leurs objectifs politiques, ainsi que d'une responsabilité majeure dans la préservation de ce bien public essentiel. Mais les autorités locales peuvent aussi jouer un rôle majeur de médiateur entre propriétaires fonciers et agriculteurs. En tant qu'intervenants centraux et souvent respectés, elles peuvent faciliter la vente ou la location de terres aux agriculteurs. Elles peuvent aussi jouer un rôle capital pour la remise en état des terres sous-exploitées, la stimulation de changements dans les pratiques agricoles (agriculture biologique, commercialisation locale par exemple) ou la promotion de synergies entre agriculteurs. »

Les leviers à disposition des acteurs publics sont nombreux et variés. Les Conseils de politique alimentaire (en anglais : Food Policy Council) dans le cadre d'une gouvernance collaborative, peuvent être le support de nouvelles initiatives de gestion foncière durable. En effet, ces « plateformes multi-acteurs [...] ont pour objectif d'identifier et de proposer des solutions innovantes et transdisciplinaires en vue d'améliorer les systèmes alimentaires à l'échelle territoriale, en s'assurant qu'ils soient plus durables du point de vue environnemental et plus justes du point de vue social¹²⁵. » Dans ce contexte, à titre d'exemple, la stratégie « Good Food » dans la Région de Bruxelles-Capitale agit à différents niveaux : rendre la chaîne alimentaire bruxelloise plus résiliente et faciliter l'accès des agriculteurs à la terre.

125 V. Bonomelli, M. Eggen, « Les conseils de politique alimentaire - Vers une gouvernance démocratique des systèmes alimentaires ? », Note d'analyse, FIAN Belgium, Septembre 2017.

STRATÉGIE GOOD FOOD À BRUXELLES

Dans la Région de Bruxelles-Capitale, le gouvernement a lancé une stratégie visant à promouvoir la consommation alimentaire locale. Son objectif est d'encourager les citoyens à consommer des aliments cultivés dans et autour de Bruxelles. Pour favoriser un processus de production et de transformation locale, la stratégie décline différentes actions en vue de préserver et faciliter l'accès aux terres urbaines et péri-urbaines.

Le gouvernement bruxellois a identifié l'accès à la terre comme étant à la fois le plus grand obstacle et levier. Le second levier principal est d'offrir un soutien adéquat aux producteurs. L'agence environnementale bruxelloise (Bruxelles Environnement) pilote un projet FEDER « BoerenBruxselPaysans » avec plusieurs acteurs pour aborder ces deux problématiques.

La Région bruxelloise a commandé plusieurs études afin d'atteindre le premier objectif. Un premier projet a produit un manuel juridique pour l'édition des contrats de bail à ferme dans les exploitations agricoles autour de Bruxelles. Une étude cartographique a ensuite référencé les terres potentiellement disponibles pour l'agriculture. Une autre étude est en cours sur l'utilisation du droit de préemption par le gouvernement bruxellois pour libérer des terres agricoles.

Good Food soutient également Terre-en-vue pour trouver des propriétaires terriens dans les zones périurbaines qui souhaitent louer des terrains à long terme pour de nouvelles fermes qui alimentent la ville. Un premier appel à projets a été lancé à l'été 2017, avec un démarrage de la ferme prévu en 2018. A ce jour, 15 projets ont répondu à l'appel et plusieurs nouveaux propriétaires fonciers ont manifesté leur intérêt auprès de Terre-en-vue pour proposer des terres. En 2018, un point de contact unique sera mis en place pour fédérer l'ensemble des acteurs travaillant sur l'accès à la terre (Terre-en-vue), le savoir-faire (Le début des Haricots pour la connaissance technique, et Crédal et SAW-B pour le savoir-faire financier), le capital (Crédal) et les marchés locaux¹²⁶.

Alors que l'exemple bruxellois montre

126 M. Roels, Terre-en-vue, in "Supporting access to land for farmers in Europe: Experiences and potential of local authorities"

comment les pouvoirs publics peuvent prendre des initiatives, d'autres exemples montrent comment des initiatives civiles peuvent voir le jour et être légitimées par des organismes publics. C'est par exemple le cas de la Ceinture Alimentaire de Liège. Cette initiative vise à favoriser la production, la transformation, la distribution et la consommation d'aliments locaux à l'intérieur et autour de la ville. La ville de Liège, la province et la Région wallonne ont à plusieurs reprises approuvé cette initiative en fournissant des locaux, des fonds et éventuellement des terrains et d'autres infrastructures¹²⁷.



(traduction non officielle)

127 Voir le numéro de décembre 2017 de Beet the system consacré aux FPC qui détaille plusieurs de ces initiatives : <http://www.fian.be/Premier-numero-en-ligne>

ETUDE DE CAS : TERRES DE REBAIX

Parmi ses activités, la Direction de l'Aménagement foncier rural (DAFOR) s'occupe du remembrement¹²⁸ des biens ruraux. Du point de vue agricole, outre son rôle traditionnel, le remembrement peut être mis à profit pour faciliter l'accès au foncier pour les jeunes agriculteurs, limiter l'urbanisation des terres agricoles et favoriser le développement d'une agriculture différenciée. La DAFOR souhaitait restaurer la vocation alimentaire de 7 hectares de terres agricoles sur la commune de Rebaix et maintenir certains bénéfices environnementaux importants de la parcelle. La collaboration avec Terre-en-vue, un paysan Yannick et son groupe de consommateurs témoigne des leviers dont peut disposer une administration publique volontaire.

Depuis 2015, les différents acteurs mobilisés sur le projet ont pu développer ensemble une proposition d'achat solide. Suite à plusieurs visites de terrain, Terre-en-vue a pu, avec l'appui des consommateurs de Yannick, présenter un projet agroécologique complet qui permettra de soutenir l'activité maraîchère de Yannick mais également de préserver certaines zones naturelles de la parcelle. Ce projet répond ainsi pleinement aux attentes de la DAFOR qui devrait mettre le terrain en vente selon une procédure particulière (remembrement) dès 2019-2020.

Depuis 2015, les différents acteurs mobilisés sur le projet ont pu développer ensemble une proposition d'achat solide. Suite à plusieurs visites de terrain, Terre-en-vue a pu, avec l'appui des consommateurs de Yannick, présenter un projet agroécologique complet qui permettra de soutenir l'activité maraîchère de Yannick mais également de préserver certaines zones naturelles de la parcelle. Ce projet répond ainsi pleinement aux attentes de la DAFOR qui devrait mettre le terrain en vente selon une procédure particulière (remembrement) dès 2019-2020.

Même si le terrain n'est pas encore officiellement en vente, Terre-en-vue a lancé une collecte d'épargne pour réunir le montant estimé de la parcelle (180 000 €). Près de la moitié de la somme a déjà été réunie. Terre-en-vue espère ainsi pouvoir acquérir la parcelle dès que possible et la confier en location à Yannick.

Par l'intermédiaire de son réseau, Terre-en-vue a eu connaissance de ce projet et a pu mettre en lien un paysan à la recherche de terres dans cette région, ainsi que son groupe de consommateurs qui le soutient vivement dans ses démarches. Ainsi, la DAFOR a accepté de laisser Yannick cultiver la terre avant sa vente. Terre-en-vue a donc démarré une collecte d'épargne pour acquérir la parcelle et espère être retenu comme acheteur dans la mesure où sa proposition sera conforme au cahier des charges élaboré par la DAFOR.

Cette expérience témoigne du bien-fondé d'une collaboration entre un propriétaire public gestionnaire, des citoyens, et une coopérative à finalité sociale (outil d'investissement citoyen et solidaire). 105 coopérateurs ont déjà pris des parts pour soutenir le projet dont la commune de Rebaix. Cette expérimentation se rapproche de ce que l'on pourrait qualifier de «gestion des biens communs» dans lesquels les ressources communes sont gérées en tenant compte des besoins des communautés locales. Bien que le projet ne soit pas encore finalisé, il semble y avoir un très fort consensus des citoyens sur l'avenir de la parcelle. Le projet soumis par Terre-en-vue a acquis une grande légitimité grâce au soutien des citoyens locaux et des autorités publiques locales¹²⁹.

128 Aménagement foncier rural

129 M. Roels, op. cit.