

# Réviser les investissements fonciers en Europe grâce aux Directives sur la Gouvernance Foncière

PAR Florence Kroff, Claire Guffens et Philip Seufert

*En dépit de l'idée répandue parmi les gouvernements, l'Europe n'est pas exempt non plus de problèmes liés aux régimes fonciers des terres et des ressources naturelles. Reconcentration croissante des terres agricoles, accaparements et manque d'accès aux terres sont autant de dynamiques favorisées par les politiques d'investissements fonciers actuelles. Cet article est un plaidoyer pour réviser les investissements fonciers en Europe, se guidant avec les Directives sur la Gouvernance Foncière de la FAO.*

## **Introduction: le mythe de la bonne gouvernance foncière en Europe**

La gouvernance des terres et des ressources naturelles en Europe présente des problèmes très réels et urgents. Le principal problème lié aux régimes fonciers des terres et des ressources naturelles en Europe aujourd'hui est le manque d'accès à la terre par les petits paysans et les jeunes agriculteurs potentiels. En outre, ces groupes sont manifestement discriminés. L'expression principale de ce problème est une tendance claire à la (re) concentration croissante des terres, qui peut, dans certains cas, prendre la forme d'accaparements de terres, comme c'est le cas dans certains pays du Sud, ainsi qu'une transformation croissante de terres agricoles à des fins non agricoles, souvent accompagnée d'un processus d'artificialisation de la terre. Ainsi, une forte dynamique de (re)concentration de terres et d'autres ressources qui y sont liées est en train de se développer. Deuxièmement, contrairement au discours général sur les questions foncières, l'accaparement de terres a également lieu en Europe, en particulier (mais pas exclusivement) dans les pays de l'Europe de l'Est. Troisièmement, les terres agricoles sont transformées à des fins non agricoles à un rythme

rapide, un processus appelé « artificialisation ». Enfin, et intrinsèquement lié à ces tendances, l'accès à la terre devient de plus en plus problématique, en particulier pour certains groupes tels que les petits paysans et les jeunes agriculteurs potentiels, qui deviennent victimes de discrimination et de marginalisation. Soulignons que ces tendances sont le résultat de politiques publiques et de processus décisionnels. Ceci se réfère tant au niveau national qu'au niveau régional européen.

Ces résultats s'opposent clairement au point de vue dominant implicitement défendu par de nombreux gouvernements, universitaires et médias, selon lequel il n'y aurait pas de problèmes majeurs concernant la gouvernance des terres et des ressources naturelles, ou dans tout autre pays de l'OCDE. En effet, il semble être simplement admis que toute question foncière autrefois difficile ait été résolue et que l'Europe est aujourd'hui un exemple phare de bonne gouvernance foncière. Dans cette approche, une bonne gouvernance foncière est essentiellement une question technique, caractérisée par un régime fort de droits de propriété (privée) et par des institutions de gestion foncière qui fonctionnent de manière adéquate (cadastres, registres, marchés fonciers, tribunaux, etc.). De ce point de vue, la terre est considérée comme un bien économique qui doit faire l'objet d'une administration et d'une transaction aussi bon marché et efficace que possible.

Toutefois, ceci implique une approche très restreinte de la terre, qui marginalise d'autres approches et pratiques plus holistiques de la terre. Une approche plus holistique voit dans la terre et dans d'autres ressources naturelles plus qu'une simple valeur économique. Elle tient également compte de sa signification sociale, culturelle et écologique, et de dont la gouvernance qui ne peut uniquement être vue comme une question technique, mais également comme un problème fondamental de droits humains. Bien que dans le contexte européen, ou dans les pays du Nord de manière plus générale, de nombreuses personnes ne dépendent pas d'un accès direct à la terre pour se nourrir, mais achètent plutôt leur nourriture, nous avons tous besoin d'un accès à la terre. En bref, il n'y a pas d'accès à l'alimentation sans accès à la terre, quoique indirectement, par exemple par l'intermédiaire des marchés. Dès lors, la gouvernance des terres et des ressources naturelles devrait viser à garantir la production durable d'une

alimentation saine en faveur de la réalisation nationale et internationale du droit à l'alimentation.

Le système alimentaire européen pose un nombre de problèmes sérieux et de menaces sur le plan environnemental, social et nutritionnel. L'Union Européenne (UE) produit de vastes quantités de nourriture et constitue le plus grand exportateur au monde, un fait pris comme « preuve » de son succès par nombreux décideurs politiques européens. Toutefois, ce « succès » est basé sur un modèle agricole non durable. L'accès aux combustibles fossiles et aux matières premières importées (par exemple le soja pour l'alimentation animale) et l'accès aux terres agricoles (tant en Europe qu'à l'étranger) sont essentiels au maintien d'un système alimentaire et agricole de plus en plus industrialisé. La surproduction prive de nombreuses personnes d'accès à une alimentation nutritionnelle saine d'une part, et crée des montagnes d'aliments gaspillés d'autre part. L'environnement et le climat subissent des impacts négatifs parce que le système actuel dépend fortement de l'usage d'intrants chimiques, pesticides et combustibles fossiles, et est à l'origine de la dégradation des sols et de la perte de biodiversité.

### **Le problème des politiques d'investissement en Europe**

Les politiques actuelles d'investissement au niveau national et européen jouent également un rôle important dans les tendances contemporaines des régimes fonciers en Europe. Elles favorisent un modèle agricole industriel, les grandes exploitations agricoles et, dans de nombreux cas, elles incitent à utiliser la terre à des fins non agricoles. Au niveau national, les études en Espagne, Roumanie, Hongrie et Ukraine montrent comment des politiques favorisent des mesures et des cadres promouvant un modèle industriel de production agricole à grande échelle, alors que les exemples en France, Allemagne, Italie et Hongrie illustrent la promotion et l'appui public à un usage non agricole des terres, que ce soit pour des projets d'infrastructure tel que l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes en France, pour des infrastructures d'énergie (renouvelable) (Allemagne ou Italie) ou pour divers usages allant de pistes de course pour motos à des terrains de golf en passant par des propriétés de luxe privées comme en Hongrie. Aussi au niveau européen, les politiques dominantes d'investissement promeuvent l'agriculture industrielle, de grandes infrastructures et les

énergies renouvelables. La politique agricole commune (PAC) constitue certainement un facteur important dans ce contexte : ses effets entraînant une concentration foncière accrue et favorisant les grandes exploitations sont décrits dans pratiquement toutes les études de pays contenues dans cette collection. Toutefois, il faut également mentionner d'autres politiques européennes qui encouragent le développement agro-industriel au détriment de l'agriculture durable à petite échelle, telles que la Directive européenne sur les énergies renouvelables (RED), qui fixe à 10% le taux d'incorporation obligatoire d'énergies renouvelables pour les Etats membres de l'UE d'ici 2020, essentiellement des agrocarburants, dans la consommation totale de combustibles utilisés dans les transports et qui a contribué à une ruée sur les terres. Pour donner un exemple, il semble exister un lien évident entre la production accrue de colza en Ukraine dans les années 2000 et la demande croissante de l'UE en agrocarburants (jusqu'à 90% des récoltes sont exportées vers des pays de l'UE). Par ailleurs, le cas de « Furtovoltaico » en Sardaigne montre comment les subsides subventions et les lois de promotion des énergies renouvelables contribuent aux investissements fonciers et au changement d'affectation des sols. L'exemple roumain mentionne en outre le Fond agricole européen pour le développement rural (FEADER) qui, par divers régimes, privilégie l'agrobusiness.

Ces politiques d'investissement sont accompagnées d'un aménagement du territoire au niveau national ou local qui les appuie ou les justifie, que ce soit par l'absence totale d'aménagement cohérent du territoire ou par un aménagement du territoire qui contribue à la destruction de l'agriculture paysanne comme, par exemple, dans le cas de l'Autriche.

Toutes ces politiques ont contribué à une forte discrimination et marginalisation des petits paysans, tel que décrit dans les études de cas des pays. Ceci est contraire aux dispositions des Directives sur la gouvernance foncière, dont les principes directeurs incluent la non-discrimination (paragr. 3.B.2) et en particulier l'interdiction de la discrimination fondée sur le manque d'accès à des ressources économiques (paragr. 4.6). Comme le montrent les études de cas en Allemagne et en France, il s'agit d'un facteur important contribuant à un accès inégal à la terre et à la discrimination des paysans en Europe, en particulier des jeunes

agriculteurs potentiels qui ne sont tout simplement pas en mesure de payer les sommes demandées pour obtenir un lopin de terre. Les Directives sur la gouvernance foncière appellent à des actions proactives par les Etats en guise de soutien aux individus qui sont « incapables, par leurs propres moyens, d'acquérir des droits fonciers pour se nourrir eux-mêmes ». En outre, les Directives sur la gouvernance foncière soulignent clairement la nécessité d'action positive « pour promouvoir des droits fonciers équitables ainsi qu'un accès équitable aux terres, aux pêches et aux forêts pour tous, hommes et femmes, jeunes, et personnes vulnérables et traditionnellement marginalisées », conformément au principe de mise en œuvre sur l'Équité et la Justice (paragr. 3.B.3). Comme le montrent clairement les études de cas des pays, il est extrêmement difficile aujourd'hui pour les futurs jeunes agriculteurs d'avoir accès à la terre, en particulier en Europe de l'Ouest. Dans certains contextes, comme en Andalousie, des contextes historiques de distribution inégale des terres rendent l'accès à la terre et aux ressources naturelles encore plus compliqué. Le cas espagnol appelle également à une attention particulière qui doit être portée à l'égalité des sexes (paragr. 3.B.4).

### **Les Directives sur la Gouvernance Foncière, un outil d'amélioration des investissements fonciers en Europe**

Tout ceci place la question de la gouvernance foncière en Europe d'une manière encore plus directe dans le cadre des droits humains et soulève la question de savoir comment, à partir de cet angle, améliorer la gouvernance des terres et des ressources naturelles. Dans cet article, nous traitons cette question au moyen des Directives de la FAO sur la gouvernance responsable des régimes applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (ci-après les Directives sur la gouvernance foncière ou les Directives), adoptées le 11 mai 2012 par le Comité des Nations Unies sur la Sécurité alimentaire mondiale (CSA). Ces Directives sont ancrées dans les droits humains et visent à donner aux gouvernements des orientations sur la manière d'améliorer la gouvernance des terres et des ressources naturelles.

Comme l'Europe n'est pas exempte de problèmes à cet égard et, selon nous, la situation indique à ce jour un besoin urgent de réformer le système

actuel de gouvernance des terres et des ressources naturelles. Nous pensons que les Directives constituent un outil extrêmement pertinent et utile, capable d'identifier des problèmes et d'orienter la manière d'améliorer la gouvernance foncière en Europe. Les Directives contiennent un nombre d'éléments qui aident à identifier les problèmes de gouvernance sous-jacents qui entraînent les tendances observées en matière d'accès aux ressources naturelles, et fournissent des conseils utiles pour résoudre ces problèmes et réformer des cadres politiques et légaux (voir la version longue de ce chapitre). Il est évident que de nombreuses dispositions des Directives sur la gouvernance foncière légitiment effectivement certaines des revendications émises par les mouvements sociaux et d'autres organisations de la société civile en Europe relatives aux régimes fonciers des terres et des ressources naturelles.

Les Directives sur la gouvernance foncière ont officiellement été adoptées par 125 membres du CSA en mai 2012. Elles visent à servir de référence et d'orientation pratique aux gouvernements pour améliorer la gouvernance des terres, des pêches et des forêts. Les Directives sont fondamentalement novatrices à deux égards. Premièrement, elles ont été développées sur base d'un processus inclusif et participatif qui a duré plus de trois ans, lors duquel les représentants des mouvements sociaux et d'autres organisations de la société civile ont joué un rôle dans l'élaboration de leur contenu. Il faut souligner que le texte final des Directives a été adopté par les gouvernements, et doit dès lors être considéré comme un document de consensus visant à harmoniser des points de vue conflictuels. Deuxièmement, ces Directives constituent le premier instrument international à appliquer une approche fondée sur les droits humains, et en particulier sur les droits économiques, sociaux et culturels relatifs à la gouvernance des terres, pêches et forêts. Elles sont ancrées dans des obligations existantes en vertu du droit international des droits de l'Homme, mentionnant explicitement la Déclaration Universelles des Droits de l'Homme (DUDH) et établissant des principes de mise en œuvre qui clarifient que la gouvernance des terres, pêches et forêts n'est pas une simple affaire commerciale, mais un droit fondamental qui doit être reconnu, respecté et mis en œuvre.

En ce sens, les Directives fournissent une réponse remarquable à un problème urgent : la promotion de droits fonciers sécurisés et d'un accès équitable

aux terres, aux pêches et aux forêts, comme un moyen d'éradiquer la faim et la pauvreté et de contribuer à la sécurité alimentaire et à la réalisation du droit à l'alimentation. Tel qu'affirmé explicitement dans la préface, « les présentes Directives volontaires ont vocation à devenir un document de référence et à fournir des indications qui permettent d'améliorer la gouvernance des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le but ultime de garantir la sécurité alimentaire pour tous et de promouvoir la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale ».

La forte insistance sur les droits humains et la réalisation du droit à l'alimentation en particulier peut sembler ne s'appliquer à ou n'être pertinente que dans des contextes où nombreux sont les individus qui souffrent de la faim et de la malnutrition. Ce point doit toutefois être nuancé. Il est certain que, contrairement à de nombreux endroits au monde, une grande majorité de la population européenne ne dépend pas directement de l'accès à la terre pour se nourrir, tandis que des systèmes de sécurité sociale dans de nombreux Etats européens sont parvenus pendant longtemps à mitiger les effets de la perte de l'accès aux ressources naturelles. Toutefois, une part considérable de la population européenne dépend, en réalité, de l'accès direct à la terre et aux ressources naturelles pour sa survie. Par ailleurs, la réalisation du droit humain à une alimentation adéquate appelle à une production durable de et à un accès à une alimentation saine pour chaque membre de la société. Cela implique le droit des peuples à s'organiser pour se nourrir d'une manière qui corresponde à leurs propres choix et préférences de production et de consommation. Ce droit est implicite au droit de chaque être humain au bien-être.

Dès lors, les Directives s'appliquent également au contexte européen. En outre, en tant qu'Etats parties aux traités de droits humains (tels que le Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels – PIDESC), à la Charte sociale européenne, et au droit coutumier international, les Etats européens ont clairement des obligations en vertu du droit international des droits de l'Homme. Dès lors, ils devraient appliquer les Directives sur la gouvernance foncière comme un instrument juridique non contraignant. Il convient de rappeler que la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme est explicitement mentionnée au paragraphe 1.1

des Directives et, dès lors, il est explicitement clarifié par les Directives que celles-ci ont « une portée globale » (paragraphe 2.4).

### **Réviser l'investissement foncier en Europe sur la base des Directives**

Afin de résoudre les problèmes existants relatifs aux régimes fonciers des terres et des ressources naturelles en Europe, les politiques d'investissement actuelles doivent être révisées. Comme mentionné plus haut, les politiques d'investissement actuelles en Europe, et en particulier le régime des subventions de la PAC, encouragent un processus de concentration foncière et un modèle agricole industriel, de grandes infrastructures et les énergies renouvelables d'une manière qui marginalise les petits paysans et qui détruit l'agriculture paysanne durable. Ceci n'est pas en cohérence avec les dispositions des Directives sur la gouvernance foncière, qui soulignent que la gouvernance responsable des régimes fonciers devrait encourager et promouvoir des investissements responsables afin d'augmenter la production agricole durable (paragr. 12.1). Au lieu d'encourager des modèles non durables qui favorisent quelques entreprises agroindustrielles, les Directives revendiquent des politiques d'investissement « qui favorisent la réalisation d'objectifs sociaux, économiques et environnementaux plus généraux, ce pour divers systèmes agricoles » (paragr. 12.1). Dans le but de promouvoir la production durable d'une alimentation saine, les Directives reconnaissent par ailleurs l'importance des petits producteurs et appellent les Etats à soutenir les investissements réalisés par ceux-ci (paragr. 12.2). Ceci vient renforcer les demandes formulées par ECVC et de nombreuses autres organisations en vue de réformer le régime actuel des subventions de la PAC et de soutenir l'agriculture paysanne en faveur d'une production alimentaire durable.

En outre, les Directives sur la gouvernance foncière exigent une approche holistique et durable de la gouvernance des régimes fonciers (paragr. 3B5), qui n'est pas compatible avec la mauvaise approche actuelle de gouvernance qui priorise l'accumulation de capitaux, la croissance économique, la spéculation, les grandes infrastructures, etc. et néglige les systèmes de production locaux, durables et équitables ainsi que la durabilité environnementale pour les générations futures. Dans ce contexte, les Directives sur la gouvernance foncière reconnaissent également que la terre possède une valeur sociale, culturelle et spirituelle (paragr. 9.1).

Comme le montrent les études de cas des pays, des terres sont également accaparées en Europe. Dans ce contexte, les Directives sur la gouvernance foncière appellent les Etats à adopter des mesures visant à « protéger les droits fonciers légitimes, les droits de l'homme, les moyens de subsistance, la sécurité alimentaire et l'environnement contre les risques que les transactions à grande échelle portant sur les droits fonciers sont susceptibles de présenter » (paragr. 12.6). L'une des mesures prévues dans les Directives contre l'accaparement de terres est l'introduction de plafonds en cas de transactions foncières autorisées. Comme le révèlent les études de cas, le besoin de mesures contre l'accaparement de terres est particulièrement fort dans des pays comme la Bulgarie, l'Ukraine, la Serbie et la Roumanie. Toutefois, comme les exemples dans d'autres pays tels que la France, l'Espagne ou l'Allemagne l'illustrent, l'acquisition de vastes étendues de terres agricoles par différents acteurs sévit à travers l'Europe entière. Outre des mesures préventives, les Directives appellent les Etats à promouvoir des modèles de production et d'investissement qui ne résultent pas en des transferts à grande échelle de droits fonciers à des investisseurs (paragr. 12.6). Elles appuient dès lors les voix qui défient le discours selon lequel les grands projets d'investissement et l'agriculture industrielle sont nécessaires pour fournir suffisamment de nourriture, ainsi que les cadres qui facilitent ou promeuvent les acquisitions de terres à grande échelle dans certains pays européens.

De manière plus générale concernant les projets d'investissement, les Directives sur la gouvernance foncière soulignent la nécessité de mener des « évaluations préalables indépendantes des incidences potentielles – positives et négatives – que ces investissements sont susceptibles d'avoir sur les droits fonciers » (paragr. 12.1). Cette norme minimale fait pourtant encore défaut dans plusieurs pays, si pas tous, à ce jour (voir notamment le cas en Sardaigne). Il est important de souligner que les Directives clarifient que ces évaluations doivent être indépendantes et effectuées avant que l'investissement ne soit approuvé. Elles indiquent en effet des exigences minimales que les processus décisionnels relatifs aux investissements fonciers doivent respecter. En outre, il est important de souligner qu'il est spécifié que les évaluations d'impact ne se réfèrent pas uniquement aux évaluations d'impacts environnementaux mais également aux impacts que ces investissements sont susceptibles d'avoir « sur les

droits fonciers, sur la sécurité alimentaire et la réalisation progressive du droit à une alimentation adéquate, sur les moyens de subsistance et sur l'environnement » (paragr. 12.10). Dans le contexte européen, cela signifie que les impacts d'un projet d'investissement sur la concentration foncière, le changement de l'utilisation de la terre agricole et le démantèlement de l'économie paysanne locale doivent être évalués et pris en compte lors de la décision d'approbation ou non du projet.

### **Conclusion**

Comme le révèle clairement l'analyse faite à la loupe des Directives sur la gouvernance foncière, il est urgent de traiter les problèmes existant en matière de gouvernance des régimes fonciers en Europe. Les politiques et les cadres actuels tant au niveau national que de l'UE doivent être révisés d'urgence. A cet égard, les Directives sur la gouvernance foncière, actuelles et légitimes, fournissent une base d'analyse des problèmes existants et décrivent la forme que ces réformes devraient prendre.

En outre, l'analyse montre que les Directives sur la gouvernance foncière permettent d'appuyer de nombreuses revendications émises par les communautés, les mouvements sociaux et les organisations de la société civile. Cela inclut des revendications spécifiques faites dans des situations concrètes décrites dans les études de cas des pays, ainsi que les demandes plus générales présentées dans l'introduction de cette collection. Concrètement, les Directives sur la gouvernance foncière soutiennent les demandes en faveur d'une réorientation des politiques s'appliquant aux terres, aux pêches et aux forêts en Europe, afin de mettre fin et de lutter contre la concentration foncière et l'accaparement de terres, de garantir l'accès équitable à la terre et aux ressources naturelles, avec une attention particulière portée aux groupes qui sont actuellement marginalisés, et à la réorientation de l'utilisation de la terre en faveur d'une production alimentaire durable au lieu de profits au bénéfice de quelques acteurs puissants. Vu le rôle qu'ils ont joué lors de l'élaboration des Directives sur la gouvernance foncière, l'UE et plusieurs gouvernements européens ont une responsabilité morale et légale particulière de les mettre en œuvre. Comme le montre clairement la présente étude, il faut aussi les mettre en œuvre au niveau national.

Par conséquent, et afin de respecter l'esprit des Directives sur la gouvernance foncière, les Etats devraient lancer un débat sur les politiques au niveau national et de l'UE afin d'identifier les problèmes de gouvernance foncière et de fixer les priorités d'action. Les Directives appellent à un processus participatif et inclusif à cet égard, aussi afin de surveiller les mesures prises concernant leur impact sur « la gouvernance des terres, des pêches et des forêts, et sur la sécurité alimentaire et la réalisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale et du développement durable » (paragr. 26.2).

Ce qui ressort clairement de l'étude est le besoin d'une réforme agraire en Europe. Outre les changements dans les politiques et cadres nationaux, il est urgent de réviser et de réformer la PAC en raison du rôle que cette politique joue dans la promotion de la concentration foncière et d'un modèle agricole non durable. Un premier pas dans cette direction doit être une évaluation non faussée de la gouvernance foncière en Europe aujourd'hui.

**Claire Guffens** est chargée de projet chez FIAN Belgium et suit les questions liées à l'accès à la terre. Florence Kroff travaille comme coordinatrice chez FIAN Belgium et suit les questions liées aux modèles agricoles. Philip Seufert travaille au sein de FIAN International.

*Cette publication est une version écourtée d'un chapitre publié dans le cadre du rapport de la Coordination Européenne Via Campesina sur la concentration foncière, l'accaparement des terres et la lutte des peuples en Europe. La version complète examine plus largement les problèmes de gouvernance en Europe au-delà de la question de l'investissement ainsi qu'offre un aperçu plus complet du potentiel des Directives pour s'attaquer à ces questions. Le chapitre en anglais peut être consulté au lien suivant <http://www.tni.org/briefing/update-land-concentration-land-grabbing-and-peoples-struggles-europe>, et la version française sur le site de FIAN Belgium, ([www.fian.be](http://www.fian.be)).*