



2016/2141(INI)

10.11.2016

PROJET DE RAPPORT

sur l'état des lieux de la concentration agricole dans l'Union européenne:
comment faciliter l'accès des agriculteurs aux terres?
(2016/2141(INI))

Commission de l'agriculture et du développement rural

Rapporteuse: Maria Noichl

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN.....	3
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	7

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur l'état des lieux de la concentration agricole dans l'Union européenne: comment faciliter l'accès des agriculteurs aux terres?

(2016/2141(INI))

Le Parlement européen,

- vu l'avis du Comité économique et social européen du 21 janvier 2015 intitulé «L'accapement des terres: une sonnette d'alarme pour l'Europe et une menace imminente pour l'agriculture familiale»,
 - vu les directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) du 12 mai 2012,
 - vu la pétition n° 187/2015 présentée au Parlement européen sur la protection et l'administration des terres agricoles européennes en tant que richesse commune,
 - vu l'étude sur l'ampleur de l'accapement des terres agricoles dans l'Union européenne de la commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement européen¹,
 - vu l'article 52 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission de l'agriculture et du développement rural (A8-0000/2016),
- A. considérant qu'en 2010, 2,7 % des exploitations contrôlaient déjà 50,6 % des terres agricoles dans l'Europe des 27 et qu'à l'inverse, en 2012, 80 % des exploitations ne détenaient que 12 % des terres agricoles;
- B. considérant que l'accès à la terre est un droit de l'homme;
- C. considérant que la terre est une ressource de plus en plus rare et non reproductible, qui ne peut donc pas être considérée comme une banale marchandise et se retrouve face à une double menace, d'une part du fait du recul des surfaces agricoles à cause de l'imperméabilisation des sols, de l'urbanisation et des projets d'infrastructures, et d'autre part du fait de la concentration des terres entre les mains de grands exploitants agricoles et d'investisseurs extra-agricoles;
- D. considérant que les États membres, pour prendre leurs décisions politiques relatives au marché foncier, ont besoin de données exhaustives, actuelles, transparentes et de qualité sur les évolutions des prix et des volumes sur ces marchés, tant à l'achat qu'à la location;
- E. considérant qu'une large diffusion de la propriété des terres agricoles constitue un principe élémentaire essentiel de l'économie sociale de marché et une importante

¹ Étude «Extent of Farmland Grabbing in the EU» de la commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement européen, page 24 (PE540.369).

condition préalable pour la cohésion d'une économie nationale;

- F. considérant que les surfaces à usage agricole sont particulièrement importantes pour le bilan hydrologique, le climat, la biodiversité et la fertilité des sols; qu'elles souffrent déjà du changement climatique et de l'érosion;
- G. considérant que la propriété est la condition idéale pour une gestion responsable et une exploitation durable des sols, que l'identification et l'appropriation encouragent et favorisent l'ancrage des populations dans les régions rurales, que les infrastructures socioéconomiques de ces régions bénéficient de ce phénomène et que la séparation entre propriété et possession risque d'entraîner un clivage de la société, le recul de la qualité du travail et de vie et l'augmentation de la pauvreté;
- H. considérant que l'objectif de la politique agricole européenne est la réalisation d'une agriculture multifonctionnelle, caractérisée par des exploitations familiales et coopératives propriétaires de leur capital, une vaste diffusion de la propriété et une structure agricole diversifiée, localisée et dotée de traditions, de la sécurité juridique et de responsabilités;
- I. considérant que la concentration des surfaces agricoles peut provoquer la disparition d'emplois dans le secteur agricole;
- J. considérant que la jeune génération est indispensable pour garantir la durabilité dans le temps du secteur agricole, car elle est la seule à pouvoir enrayer le vieillissement de la population agricole et assurer la reprise des exploitations, et qu'il est néanmoins très difficile pour les jeunes agriculteurs et les nouveaux agriculteurs d'avoir accès aux surfaces agricoles;
- K. considérant que dans de nombreuses régions, les prix des surfaces agricoles, tant à l'achat qu'à la location, ont atteint un niveau qui empêche bon nombre d'exploitants de louer des terres de manière rentable ou de procéder aux expansions foncières indispensables à la survie de leur exploitation, du fait d'une pénurie de surfaces sur le marché;
- L. considérant que les politiques et les subventions de l'Union favorisent les processus de concentration, étant donné que les paiements directs liés à la surface profitent uniquement aux grands exploitants et que ces paiements participent au renchérissement des sols, contribuant ainsi à exclure les petites et moyennes exploitations du marché foncier;
- M. considérant que, en particulier depuis la crise financière et économique de 2007, les investissements dans les terres agricoles sont considérés comme des placements sûrs, que ces terres sont achetées par des investisseurs extra-agricoles et que la propriété de ces terres restera un investissement sans risque même en cas d'inflation dans l'avenir;
- 1. appelle de ses vœux l'établissement d'un observatoire central chargé de surveiller le degré de concentration des terres agricoles dans l'Union, l'évolution de l'utilisation des terres ainsi que les pratiques commerciales des propriétaires et des locataires et de présenter des rapports périodiques;

2. demande à la Commission de créer la base juridique nécessaire à la collecte régulière de données de qualité comparable sur le montant des loyers et le prix des terres lors de toutes les ventes de terres ou de parts dans des entreprises agricoles dans les États membres;
3. juge utile de procéder à un inventaire harmonisé des surfaces de manière à obtenir une vue d'ensemble actuelle et détaillée des droits de propriété et de l'utilisation des terres agricoles qui serait présentée de manière claire dans une base de données numérique librement accessible;
4. reconnaît qu'une réorganisation rurale menée avec différentes méthodes dans le cadre d'une gestion coordonnée des surfaces constitue un instrument indispensable à l'amélioration de la structure agricole et à l'apaisement des conflits liés à l'exploitation des terres;
5. estime que la politique foncière doit contribuer à la vaste diffusion de la propriété attendue par la société, du fait de ses conséquences directes sur la qualité de vie et les conditions de vie et de travail; rappelle la fonction sociale importante de la propriété foncière, étant donné que la disparition d'exploitations et de postes de travail provoque le déclin de l'agriculture paysanne en Europe, la dégradation des régions rurales et, par conséquent, des évolutions structurelles indésirables à l'échelle de la société;
6. recommande aux États membres de donner la priorité aux agriculteurs pour l'acquisition de terres agricoles, en particulier compte tenu d'un intérêt croissant des acteurs extra-agricoles pour l'achat de ces terres;
7. estime que la politique du marché foncier doit contribuer à favoriser l'accès des jeunes à l'agriculture au-delà des subventions prévues pour les jeunes agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune; demande par conséquent l'adoption d'une approche globale qui contribue à permettre la reprise ou la création d'exploitations par des jeunes agriculteurs ou des nouveaux agriculteurs qualifiés;
8. invite les États membres à concevoir leur politique de marché foncier de manière à freiner l'augmentation du prix d'achat et de location des surfaces agricoles; demande en outre que ces prix soient soumis au même processus d'approbation que les fusions, les divisions et la création de fondations; estime qu'il serait judicieux de renforcer le contrôle des contrats de location et d'introduire une obligation de notification assortie de sanctions, étant donné que la location est souvent une première étape vers l'achat;
9. demande l'application par l'Union des directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, ratifiées par tous les États membres, dans l'intérêt d'une vision commune et claire de la structure agricole européenne;
10. suggère d'introduire un plafond contraignant pour la partie des paiements directs supérieure à 150 000 euros, tel que le prévoit l'article 11 du règlement (UE) n° 1307/2013 relatif aux paiements directs, ainsi que la réduction obligatoire d'au moins 5 % de la partie du montant du paiement de base à verser aux agriculteurs qui dépasse les 150 000 euros;

11. est d'avis que 30 % des paiements directs devraient être liés aux premiers hectares d'une exploitation, tout en respectant les dispositions des articles 41 et 42 du règlement précité;
12. recommande l'adoption d'une définition homogène à l'échelle européenne de l'«agriculteur actif», clairement liée à une notion d'activité professionnelle au sein d'une exploitation agricole;
13. invite en outre la Commission à passer en revue l'ensemble des domaines d'action afin de déterminer s'ils favorisent ou entravent la concentration des surfaces agricoles dans l'Union;
14. réaffirme les conclusions de la Commission selon lesquelles la terre est une ressource limitée, déjà mise à mal par le changement climatique, l'érosion des sols et une utilisation excessive, et demande que les surfaces agricoles bénéficient d'une protection particulière, dans le respect des quatre libertés fondamentales de l'Union, afin que les États membres puissent réglementer la vente et la location des terres agricoles selon des critères sociaux et écologiques;
15. invite la Commission à élaborer et présenter un catalogue de critères qui permettrait aux États membres de déterminer clairement quelles mesures de réglementation du marché des sols il leur sera possible d'adopter dans le cadre des quatre libertés fondamentales de l'Union;
16. demande à la Commission de sensibiliser les États membres à la lutte contre la corruption dans le contexte des transactions foncières et de les soutenir dans la lutte contre ce phénomène;
17. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission ainsi qu'aux gouvernements et aux parlements des États membres.

EXPOSÉ DES MOTIFS

La concentration des terres, une question européenne

Les phénomènes d'accaparement et de concentration des terres ont longtemps été associés aux pays du Sud du monde. Toutefois, à bien y regarder, force est de constater que la concentration des terres agricoles est aussi à l'œuvre en Europe depuis de nombreuses années.

Il y a concentration des terres lorsque le commerce des terrains à usage agricole est caractérisé par l'achat de surfaces d'une taille inhabituelle en Europe.

Les chiffres de 2010 montrent que dans l'Europe des 27, près de 3 % des exploitations contrôlaient déjà 50 % des surfaces agricoles. À l'inverse, en 2012, 80 % des exploitations ne possédaient que 12 % des terres.

Le degré de concentration des terres agricoles en Europe s'approche de la situation de partage inéquitable des terres que connaissent par exemple le Brésil, la Colombie et les Philippines.

Les terres agricoles n'ont rien d'une marchandise banale car les terrains ne sont pas reproductibles et que l'accès à ces surfaces constitue un droit de l'homme. Leur concentration entre les mains de quelques rares acteurs a des répercussions importantes sur le plan social, culturel, économique et politique dans tous les États membres.

Tout comme la concentration des capitaux, une concentration excessive des terres agricoles divise la société, déstabilise le milieu rural et met en péril la sécurité alimentaire, ce qui nuit aux objectifs écologiques et sociaux européens.

De manière générale, le marché foncier européen manque de données complètes, transparentes, à jour, de qualité et uniformes dans toute l'Union sur les mouvements en valeur et en volume, tant pour l'achat de terres et de parts que pour leur location.

Ses conséquences pour l'agriculture en Europe

Dans de nombreuses régions d'Europe, le prix d'achat et de location des surfaces agricoles est tel que de nombreuses exploitations sont dans l'impossibilité de se protéger contre la perte de surfaces louées ou d'acquérir des terres supplémentaires afin de procéder aux expansions foncières indispensables à la survie de leur exploitation. Outre la pénurie importante de terres à vendre, les prix à la location ne sont plus alignés sur le rendement agricole réalisable, ce qui rend les exigences de fonds propres trop importantes et trop risquées pour les nouveaux agriculteurs.

Son incidence sur la société

La concentration des terres affecte en premier lieu les exploitants et les travailleurs agricoles. Ses implications pour l'ensemble de la société ne se manifestent que dans un second temps. La propriété est la condition idéale pour une utilisation responsable et une gestion durable des sols. Elle favorise l'attachement et contribue ainsi à l'ancrage des populations dans les régions

rurales.

La diffusion importante de la propriété des terres constitue un principe élémentaire essentiel de l'économie sociale de marché et une condition préalable importante pour la cohésion d'une économie nationale. En plus d'être l'élément indispensable à la production d'une alimentation humaine et animale de qualité, les surfaces à usage agricole sont aussi particulièrement importantes pour le bilan hydrologique, la biodiversité et la fertilité des sols, qui souffrent déjà du changement climatique et de l'érosion.

L'origine et les enjeux de la concentration agricole dans l'Union européenne

Même si le prix des terres agricoles diffère entre les États membres, leur concentration est en progression constante dans toute l'Europe et se répercute négativement sur les agriculteurs.

Dans l'Union, la concentration des terres s'explique de plusieurs manières. Ainsi, la demande croissante de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux, de matières premières renouvelables pour les secteurs des carburants, de la chimie et du textile ainsi que d'énergie non fossiles font de l'achat de terres agricoles l'un des placements les plus cotés et sûrs pour les investisseurs du monde entier.

Les taux d'intérêt se maintiennent à un niveau faible depuis la crise financière, ce qui favorise la «fuite vers les valeurs réelles», comprendre l'achat de terrains. De ce fait, les investisseurs extra-agricoles s'intéressent eux aussi à l'achat de surfaces.

En plus de la concentration, l'utilisation extra-agricole des surfaces, notamment l'imperméabilisation, l'urbanisation, le tourisme et les projets d'infrastructures, menace elle aussi les terres agricoles.

En outre, certains secteurs politiques et subventions de l'Union soutiennent les efforts d'expansion des exploitations agricoles ou attirent les investisseurs extra-agricoles. Les paiements directs liés à la surface, par exemple, avantagent nettement les exploitations les plus importantes.

Il en va de même pour certains programmes de soutien de l'Union ou des États membres, qui favorisent par exemple les énergies non fossiles et renforcent ainsi la concurrence entre les denrées alimentaires, les aliments pour animaux et les biocarburants.

La concentration des terres progresse dans une mesure et à une vitesse alarmantes, en particulier en Roumanie, en Hongrie et en Bulgarie, mais des pays comme l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne ne sont pas épargnés.

De nombreux États membres ont détecté ce problème et tentent d'inverser la tendance au moyen de mesures législatives, mais ils entrent alors souvent en conflit avec l'une des quatre libertés fondamentales européennes, à savoir la libre circulation des capitaux. Cette liberté en vigueur dans toute l'Europe, qui interdit la discrimination des ressortissants de pays tiers, atteint ses limites dans le contexte des transactions foncières.

L'accès aux surfaces agricoles est essentiel

La concentration des terres agricoles dans l'Union se répercute de multiples manières sur la société et sur les agriculteurs en activité. La capacité du secteur agricole à durer dans le temps dépend en grande partie de l'accès des jeunes aux surfaces agricoles, car leur propension à innover et à investir déterminera en grande partie l'avenir du milieu rural. Ils sont les seuls à pouvoir enrayer le vieillissement de la population agricole, assurer la reprise des exploitations et garantir l'achèvement d'un secteur agricole multifonctionnel, composé d'exploitations familiales et coopératives propriétaires de leurs terres.