

FORUM CHINE-EUROPE.

5-6 octobre 2007. Paris.

ATELIER WT54 – GESTION DES SOLS ET POLITIQUES FONCIERES

Compte rendu détaillé des débats.



Chevilles ouvrières : Messieurs Ye Jianping, Michel Merlet et Joseph Comby.

Monsieur Ye Jianping est professeur et directeur du département de gestion foncière à l'Université du Peuple. Il est spécialiste du système foncier chinois, aussi bien rural qu'urbain, et directeur du Centre de Gestion de l'Immobilier.

Monsieur Michel Merlet est ingénieur agronome, spécialiste des problématiques foncières rurales, directeur de l'association AGTER (association pour l'Amélioration de la Gouvernance de la Terre, de l'Eau et des Ressources naturelles).

Monsieur Joseph Comby est spécialiste des problématiques foncières urbaines, rédacteur en chef de la revue Etudes Foncières et membre fondateur de l'Association Des Etudes Foncières (ADEF).

Animatrice : Madame Sylvie Dideron.

Madame Sylvie Dideron est ingénieur agronome, consultante indépendante spécialisée dans le développement rural, et travaille en particulier sur le lien entre utilisation/gestion du territoire et lutte contre la pauvreté.

Son rôle au cours de l'atelier a été de faciliter la communication entre les participants et de veiller au bon déroulement des débats.

Prise de notes et organisation :

Mademoiselle Clara Jamart, chargée d'études, et Madame Mercedes Savané, animatrice, toutes deux membres de l'équipe permanente d'AGTER ont assuré la prise de note, la synthèse des résumés envoyés au Forum, et l'essentiel de l'organisation de l'atelier.

Participants :

- Monsieur Robert Levesque est ingénieur agronome, spécialiste du marché foncier rural. Il travaille pour la Fédération Nationale des SAFER, en relation avec le ministère de l'agriculture, les régions et les collectivités locales.

- Monsieur Marc Sauvez est urbaniste, spécialiste des opérations dans les quartiers difficiles. Il a récemment mené des études sur la limite entre ville et campagne et travaillé sur la réhabilitation de quartiers urbains de Pékin.

- Monsieur Sjoerd Wartena est un agriculteur hollandais immigré en France, défenseur d'une agriculture biologique paysanne. Il est également président de l'association Terre de Liens.

- Monsieur Alain Ruellan est ingénieur agricole, pédologue, docteur es Sciences, il a travaillé en France, en Afrique, au Brésil et dans de nombreux pays du Sud. Il est spécialiste de l'étude des relations entre développement durable et gestion des sols. Il est professeur émérite de l'enseignement supérieur agronomique.

- Monsieur Eladio Arnalte est professeur à l'école d'agronomie de Valence en Espagne et travaille sur la politique agricole européenne ainsi que sur le processus de transformation des structures.

- Mademoiselle Ioana Tudora est architecte, urbaniste et spécialiste de l'étude des paysages. Elle enseigne à l'Université de Bucarest ainsi qu'à l'Université libre de Bruxelles.

- Monsieur Martin Large fait partie d'une coopérative agricole, dont il est le conseiller économique, technique et financier. Il travaille à faciliter l'accès aux exploitations agricoles.

- Monsieur Min Qingwen travaille au département des études foncières de l'Institut des Sciences de Chine. Il est notamment en charge d'un projet pour la FAO¹. Il est spécialiste de l'agriculture écologique et traditionnelle, et mène en particulier des études sur l'adaptabilité des systèmes traditionnels aux politiques foncières.

- Monsieur Julien Allaire vient de finir sa thèse à l'université de Grenoble. Il est spécialiste du processus d'urbanisation des terres, en particulier en Chine.

- Monsieur Paul Bonhommeau est ingénieur agronome et juriste. Il exerce une activité de conseil dans des organisations agricoles, et en particulier à la Confédération Paysanne. Il est l'auteur d'une étude sur les récentes lois d'orientation agricole en France.

- Monsieur Luo Peng travaille à l'Institut de Biologie de l'Académie des Sciences de Chine situé à Chengdu dans la province du Sichuan. Spécialiste des questions écologiques, il a mené une série d'études sur l'impact de l'Homme dans les écosystèmes. Il s'intéresse à l'influence des politiques foncières sur les relations entre sociétés humaines et écosystèmes

- Monsieur Adrian Civici est économiste, spécialiste des politiques agricoles et de leurs liens avec la transformation des systèmes économiques. Il est également président d'une ONG albanaise qui travaille dans les Balkans, sur le processus de transition entre économie planifiée et économie de marché.

- Monsieur Hubert Cochet est ingénieur agronome, professeur d'agriculture comparée et de développement agricole à Agro-Paristech. Il a mené de très nombreuses études comparées des systèmes agricoles dans le monde et est aujourd'hui Président de l'association AGTER.

- Monsieur Francis Haumont est professeur à l'université de Louvain. Avocat au barreau de Bruxelles et au barreau de Nice, il est spécialiste du droit lié à l'urbanisme et à l'environnement.

- Monsieur Gergely Toth est chercheur spécialiste de la gestion des sols. Il a étudié le système chinois et travaille aujourd'hui sur le développement d'un système de données européen sur les sols, en collaboration avec la Commission chargée de la stratégie européenne en matière de gestion des sols.

1 Il s'agit du projet *Systèmes Ingénieux du Patrimoine Agricole Mondial (SIPAM) pour le site pilote dans le Gouvernorat de Qingtian, Province du Zhejiang sur la "Conservation et gestion adaptative de la culture riz-poisson en Chine"*

Les ambitions de l'atelier :

L'atelier WT54 sur la gestion des sols et les politiques foncières portait sur trois grands thèmes bien distincts :

- la *gestion des sols en tant que surface/espace agricole* (« land » en anglais). Se rattachent à ce thème l'ensemble des problématiques liées à la gouvernance du foncier rural et agricole.
- la *gestion des espaces urbains* et en particulier les problématiques liées à *l'articulation entre gestion du foncier rural et gestion du foncier urbain*,
- et la *gestion des sols en tant que matière* (« soils » en anglais).

Ces 3 thèmes relevaient d'une proposition, précisée par les documents présentés par les chevilles ouvrières². Le débat pouvait être élargi au cours de l'atelier, en fonction des centres d'intérêt des participants.

Chaque participant a été invité à titre uniquement personnel, et a parlé en son nom propre. Bien sûr, les difficultés de compréhension étaient nombreuses, mais le but de l'atelier restait de mieux comprendre les grands défis qui se posent aux sociétés européennes et chinoises.

Un des grands problèmes liés au processus de globalisation réside dans les risques de disparition de la diversité culturelle du monde. Le dialogue et l'échange sont réellement des défis qu'il faut relever pour pouvoir trouver, ensemble, des solutions aux problèmes qui se posent aujourd'hui à l'ensemble des sociétés humaines.

C'est pour cette raison que cet atelier constituait une chance unique pour faire émerger de nouvelles pistes de réflexion, et penser à des solutions communes. Malgré les problèmes de compréhension qui peuvent exister, les européens ont énormément à apprendre de l'expérience et de la vision chinoise. Inversement, la compréhension de l'expérience européenne pourrait permettre aux chinois de penser autrement leur propre réalité, et de trouver des solutions aux problématiques qui se posent aujourd'hui en Chine.

Présentation de l'organisation de l'atelier WT54 :

Les deux jours d'atelier ont été divisés en 4 sessions. Le premier jour (sessions 1 et 2) a été destiné à donner la parole aux participants sur les problématiques chinoises (session 1) et européennes (session 2).

Après les présentations, un temps de questions était prévu, pour que les participants européens puissent mieux comprendre la réalité chinoise, et inversement. Compte tenu du peu de temps disponible, seules les demandes d'éclaircissement ponctuelles ont pu recevoir des réponses. Les questions plus globales ont été laissées pour les sessions suivantes et pour des échanges ultérieurs.

Le deuxième jour (sessions 3 et 4) a permis de poser deux questions essentielles. Au cours de la session 3, les participants se sont interrogés sur la question suivante : « que peut-on apprendre des similitudes et des différences entre l'Europe et la Chine ? ». La session 4 avait pour objectif de commencer à répondre à la question de « comment peut-on renforcer le dialogue entre la Chine et l'Europe sur les thèmes de l'atelier » en faisant des propositions.

2 Les deux documents de préparation à l'atelier 54 présentés par les chevilles ouvrières sont « La situation actuelle des terres en Chine, ses problèmes et ses perspectives » par Ye Jianping, Zhang Zhengfeng et Wu Zhenghong du Département de Gestion des Terres de l'Université du Peuple à Pékin, et « Gestion des sols et politiques foncières » par Michelt Merlet et Joseph Comby.

SESSION 1

CHINE : PRESENTATION DE LA SITUATION ET DEFIS MAJEURS DES PROCHAINES DECENNIES

Présentation de la situation chinoise:

Le système foncier en Chine est très différent du système foncier européen. Le foncier chinois est divisé en deux catégories distinctes:

- Le foncier urbain est propriété de l'Etat, mais peut aussi être mis sur le marché et donc faire l'objet de transactions marchandes. Est considéré comme foncier urbain l'ensemble des terres constructibles ou délimitées dans les plans d'urbanisme.
- Le foncier rural, lui, est utilisé à des fins de production. Il peut être propriété d'Etat ou propriété collective des communautés rurales. Les terres rurales de propriété collective sont allouées à des agriculteurs qui possèdent un droit d'usage de 20 à 50 ans sur leurs terres. C'est ce que l'on appelle un « droit d'usage forfaitaire ». Ce droit d'usage forfaitaire est un droit de résidence ou de culture, familial ou personnel. Il est héréditaire, mais ne peut être ni vendu, ni hypothéqué. Si l'Etat décide d'attribuer un autre usage aux terres agricoles sur lesquelles s'applique le droit d'usage forfaitaire, il doit verser des compensations aux agriculteurs ou aux communautés qui en bénéficiaient.

Un des plus grands enjeux auxquels la Chine est confronté aujourd'hui est lié au processus d'urbanisation et d'industrialisation ultrarapide du territoire. Les villes grandissent et occupent des terres qui étaient auparavant rurales. Or, il existe une grande différence de prix entre le foncier rural et le foncier urbain. En effet, le foncier urbain possède une valeur comparative beaucoup plus importante. En outre, il peut être acheté auprès de l'Etat sous forme d'adjudication, d'appels d'offre ou autre. Tout le foncier qui génère des intérêts, c'est-à-dire le foncier résidentiel ou industriel, doit être acheté auprès de l'Etat. En ce qui concerne le foncier public (autoroutes, bâtiments publics, etc...), il peut être obtenu auprès des autorités et c'est ce qui s'appelle la réquisition.

L'expansion des villes crée donc des intérêts lucratifs énormes. Un grand défi de la Chine contemporaine consiste à réguler l'appétit féroce des villes pour protéger les droits et les intérêts des agriculteurs. Ce défi est d'autant plus difficile à relever que les intérêts publics sont extrêmement puissants: il est particulièrement difficile d'assurer la protection égalitaire de tous les intérêts engagés dans le processus d'urbanisation.

Bien sûr, il peut être difficile d'estimer les bénéfices générés par le phénomène d'urbanisation, dans la mesure où il n'existe pas de marché foncier rural. Toutefois, la valeur d'une terre peut être estimée de différentes façons, par exemple en fonction de la valeur des cultures qui y sont faites et en fonction de sa valeur immobilière. Même s'il n'existe pas de marché rural, la valeur des terres rurales peut donc être évaluée.

Aujourd'hui, la société chinoise doit trouver des solutions aux problèmes générés par le processus d'urbanisation: le bénéfice de ce processus doit-il revenir à l'Etat ou aux agriculteurs et à leurs communautés villageoises? La loi avait prévu des compensations pour soutenir les paysans devant quitter leurs terres sous la pression du mouvement d'expansion des villes. Ces compensations financières pouvaient s'élever à

30 fois le revenu annuel du paysan. Aujourd'hui des négociations sont en cours entre l'Etat et les communautés villageoises pour savoir comment ce bénéfice va être réparti.

En outre, si la ville décide d'élargir les terrains urbains, des associations de travaux préparatoires d'intérêts fonciers se réunissent. Elles sont constituées de représentants de la collectivité agricole et de représentants des communautés urbaines. Ensemble, ces représentants définissent un prix pour la réquisition des terres. Si deux tiers des représentants ruraux acceptent le prix, alors les terres peuvent être réquisitionnées, passent en propriété de la communauté urbaine et peuvent être mises sur le marché.

Pour nuancer un peu l'idée qui opposerait la toute puissance des villes à la faiblesse des campagnes chinoises, il convient aussi de rappeler que 80% des terres arables sont protégées par des organismes et ne peuvent pas être réquisitionnées sans autorisation du gouvernement central. Quatre organismes s'occupent directement des questions du sol et des terres arables : le Ministère de l'Agriculture (et plus particulièrement le bureau de la protection écologique des terres arables), le Ministère des Territoires, la Direction Générale de la Protection de l'Environnement, et la Direction Générale de la Protection des Forêts.

L'Etat exerce un contrôle très strict des zones protégées mais avec l'augmentation de la production, il convient d'admettre que la qualité des sols diminue. Aussi, le critère de qualité n'est plus le seul critère à prendre en compte lorsqu'il s'agit d'évaluer la valeur d'une terre arable. Aujourd'hui, on évalue aussi la valeur d'un sol en fonction de son niveau de pollution par exemple. Même si toutes les institutions citées plus haut ont en leur sein des bureaux spécialisés dans la gestion et la surveillance écologique de la qualité des sols, c'est surtout à travers la mise en place de projets que le contrôle est exercé, et non grâce à des politiques de contrôle formelles.

Quoi qu'il en soit, la Chine connaît aujourd'hui une importante perte en volume des terres cultivées. La sécurité alimentaire du pays est donc mise en danger. L'urbanisation et l'industrialisation massives du pays ne sont pas les seules causes de ce phénomène. On remarque aussi que la vocation pour l'agriculture est de moins en moins présente dans les zones rurales. Les agriculteurs ont de moins en moins envie de cultiver les terres, en grande partie parce qu'ils n'arrivent plus à tirer profit de leur activité. En effet, les ressources de la population urbaine augmentent beaucoup plus rapidement que les ressources des agriculteurs.

Le gouvernement chinois n'accorde pas l'importance qu'il devrait accorder à la multi-fonctionnalité de l'agriculture et de l'agriculteur. Lorsque l'on parle du foncier, on ne parle pas seulement d'une ressource exploitable, on parle aussi d'un habitat et d'un environnement écologique rural. Comment mettre en valeur cette multifonction du foncier agricole et du foncier rural? Développer le tourisme rural, qui permettrait aux agriculteurs d'augmenter leurs revenus, pourrait être une piste de solution. Mais il faut aussi permettre aux agriculteurs de maintenir le rôle important qu'ils occupent dans la conception traditionnelle chinoise de l'agriculture.

Les méthodes de gestion et d'exploitation durables des terres existent bien dans la tradition agricole chinoise, mais les innovations technologiques et l'imposition du système de marché empêchent les agriculteurs de les mettre en pratique. Un des grands défis de la Chine contemporaine consiste donc à favoriser le retour aux modes de gestion traditionnelle, comme par exemple la pisciculture en milieu rizicole.

Un exemple intéressant qui illustre le flou juridique actuel quant à la politique foncière chinoise est l'exemple des terres forestières. Le foncier forestier se divise en deux grandes catégories :

- Les terrains forestiers publics constituent des propriétés d'Etat. Ces terrains sont gérés par l'Etat au niveau du district par le biais de différents organismes. Certains d'entre eux font l'objet d'une protection particulière, auquel cas ils sont gérés par des organismes particuliers. L'accès du peuple à ces terres de propriété étatique est contrôlé : la déforestation n'est pas autorisée mais les habitants peuvent utiliser ces terres à des fins non forestières (rien de ce qui concerne l'utilisation du bois n'est autorisé) contre l'achat d'un droit d'usage. Dans le nord et le nord/est, 70% du foncier rural est étatique, dans le sud il représente 50%.
- Le foncier forestier de propriété collective, ou villageoise, concerne surtout les terrains situés autour des exploitations agricoles. Le droit d'usage revient à l'agriculteur, qui peut pratiquer sur ce terrain n'importe quelle activité, à l'exception d'activités commerciale ou de déforestation. Toutefois, si les agriculteurs ont besoin de construire un logement, ils peuvent demander une autorisation au district. L'autorisation est accordée en fonction de la densité forestière de l'endroit et du bois nécessaire à la construction de la maison. L'agriculteur, s'il reçoit l'autorisation, peut abattre certains arbres repérés à l'avance, sous surveillance d'une équipe envoyée par le gouvernement. Il existe des droits d'usage forfaitaires individuels ou familiaux, selon lesquels on peut planter des arbres, mais encore une fois l'abattage est proscrit.

Les prairies sont restées de propriété publique jusque dans les années 1980, puis ont été régulées par des contrats de droit d'usage forfaitaire. Les pâturages d'hiver sont sous régime de contrat, alors que les pâturages d'été restent contrôlés par un système de propriété étatique sans contrat. Le gouvernement chinois ambitionne de promouvoir la sédentarisation des éleveurs, notamment en hiver, donc il accorde des terres aux éleveurs pour que leurs familles puissent s'y établir. Mais il le double statut des pâturages d'été et des pâturages d'hiver crée souvent une situation de flou juridique pour les éleveurs. Les terres sur lesquelles ils pourraient se sédentariser peuvent parfois être réquisitionnées.

En outre, depuis 2003, l'Etat chinois ambitionne de restreindre les surfaces dédiées au pâturage : l'Etat a versé des compensations financières aux éleveurs en échange de la restitution de leurs terres.

Il existe donc une grande contradiction : dans les grandes prairies de l'ouest on a créé des zones de protection regroupant des terres qui, auparavant, faisaient l'objet de contrat forfaitaires. Aujourd'hui, les activités d'élevage sont interdites sur ces terres.

La restriction de l'activité d'élevage constitue en effet une autre volonté de l'Etat chinois. Les terres se voient attribuer des quotas. Si le quota est dépassé, l'éleveur doit payer une amende, alors que s'il réduit son élevage, il se voit attribuer des compensations financières.

Si les prairies sont reconverties à d'autres fins (industrielles par exemple) il est nécessaire d'obtenir une autorisation de l'Etat, mais il n'y a pas encore de loi pour encadrer ces reconversions. Là encore, la situation de flou juridique est grande.

Questions des participants européens sur la situation chinoise:

- Quel est le lien entre le droit formel et les pratiques ? Le prix du foncier rural est-il défini juste au moment où une terre doit passer sous le droit urbain, ou un prix existe-t-il avant, défini en fonction d'autres mécanismes, fussent-ils illégaux ?
- Y a-t-il des agriculteurs « en croissance » (qui ont plus de terre que les autres par exemple) même si les terres rurales sont collectives, ou le système est-il strictement égalitaire ? En l'état actuel, la situation peut-elle évoluer ?

- Les agriculteurs ne souhaitent plus rester agriculteurs. Il y a crise agricole, et crise de revenus des agriculteurs. Que se passe-t-il au niveau des politiques agricoles globales ? L'exode rural est-il déterminé par des possibilités de revenus beaucoup plus importants en ville ?
- Quelles sont les méthodes mises en pratique pour ressusciter les modes d'agriculture traditionnelle chinoise favorisant un développement durable?
- En 2005 il y a eu 84.000 incidents, manifestations qui tournaient autour de ces questions de répartition de terres. Les inégalités augmentent en Chine. A quel point la richesse créée récemment en Chine est-elle créée par l'industrie, ou par des systèmes de corruption, de spéculation, etc.? La richesse créée bénéficie-t-elle plus à l'Etat, ou à des particuliers qui réussissent à la capter ?
- Pensez-vous que l'augmentation de la taille des exploitations agricoles soit nécessaire pour assurer la sécurité alimentaire et favoriser la modernisation de l'agriculture ?
- La propriété est celle de l'Etat ou de la collectivité. Le concept de propriété en Chine doit donc s'entendre en terme d'usage. La « propriété », au sens chinois, inclut donc l'idée de service. Est-ce que ce système persiste ? Peut-il changer ?
- Une des fonctions actuelles de l'agriculture chinoise consiste à produire des travailleurs bon marché pour l'industrie et les activités urbaines. Ce phénomène n'entre-t-il pas en contradiction avec la nécessité d'assurer la sécurité alimentaire ?
- Quelle est la nature réelle des droits des communautés traditionnelles ? Par exemple, les droits des nomades doivent traditionnellement être différents des droits des communautés d'agriculteurs. Comment faire évoluer ces droits, en prenant en compte la diversité des situations traditionnelles et en établissant des normes générales et équitables ?
- Dans les études de prospective menées actuellement par les autorités chinoises, quelles sont les estimations sur le nombre d'agriculteurs qui doivent quitter l'agriculture dans une génération ?
- Peut-on passer de terres arables en prairies, éventuellement de prairies en forêts, etc. Comment ?
- Existe-t-il des possibilités de transferts de contrats forfaitaires au sein de la famille, ou au sein de la communauté rurale ?
- L'Etat est propriétaire des terres, il détient donc la clef de toute l'avancée urbaine : est-ce que l'Etat s'est fixé des objectifs en termes d'urbanisation ? Que signifie le concept d'«Etat» en Chine par rapport à ce problème ? Y a-t-il des dissensions entre les ministères, ou entre l'Etat central et les provinces ?
- Les politiques de diversification des revenus agricoles, comme par exemple le tourisme rural, peuvent s'avérer dangereuses, et même détruire les zones rurales. Y a-t-il des programmes de protection culturelle, qui permettraient d'assurer la durabilité de ces politiques ?
- Quelles méthodes traditionnelles et durables peuvent jouer un rôle essentiel pour nourrir les mégapoles chinoises? Quelles stratégies a-t-on pour sauver la sécurité alimentaire quand un agriculteur gagne 3 fois moins que n'importe qui en ville ?
- Le concept de société d'harmonie, développé en Chine, rejoint le concept de développement durable, mais y ajoute un objectif de paix. Dans un objectif de société

d'harmonie, comment voyez-vous l'organisation des pouvoirs entre les autorités locales et les autorités centrales ? Y a-t-il des divergences d'intérêts qui font que les autorités locales empêcheraient le développement durable à des fins lucratives ?

- L'industrialisation des campagnes est prônée par le gouvernement chinois : est-ce un point qui peut rejoindre l'idée de multifonctionnalité de l'agriculteur ?

- Vous n'avez pas évoqué l'obligation de l'inscription de la population agricole dans son lieu de résidence, le *hukou*, nécessaire pour bénéficier du droit à l'école, aux services de santé. Quel rôle cela a-t-il dans les phénomènes de migration des travailleurs de la campagne vers la ville ?



SESSION 2

EUROPE : PRESENTATION DE LA SITUATION ET DEFIS MAJEURS DES PROCHAINES DECENNIES

Compte tenu de la grande diversité des situations et des systèmes légaux et administratifs existant en Europe, du nombre plus important de participants européens que de participants chinois, et de l'absence de synthèse préexistante à l'échelle de l'Europe sur les thèmes de l'atelier, il a été proposé aux intervenants pour cette session, un débat en deux temps :

1. Chaque participant européen sélectionne une expérience significative dans son pays et l'explique aux participants chinois.
2. Ensuite, ces expériences sont analysées et synthétisées pour dégager les grands défis à relever au niveau européen.

Liste des expériences européennes significatives:

- Il existe en France une contradiction évidente : d'un côté, les institutions politiques essaient d'expliquer que l'espace rural est d'une grande valeur, qu'il faut le préserver et d'un autre côté, les politiques foncières agricoles ont pour objectif de fixer un prix le plus bas possible à la terre. En France comme en Chine, il existe un rapport de 1 à 100 entre le prix des terres agricoles et des terres urbaines, mais le coût de la viabilisation est aussi de ce même ordre de grandeur. Il faudrait donc, en économie de marché, pouvoir pénaliser l'utilisation des terres agricoles pour autre chose que l'agriculture, en instaurant une sorte d'impôt général sur le changement d'usage du sol, même loin des villes, sans que ce soit nécessairement l'urbanisation qui en assume le coût. L'Union soviétique est semble-t-il le seul pays qui ait essayé de traiter frontalement cette question en instituant un fonds de modernisation de l'agriculture qui était payé par les villes qui étendaient leur territoire.
- L'extension des régions urbaines en Belgique est particulièrement bien maîtrisée. Depuis 1975, toutes les surfaces sont intégrées dans des plans d'affectation du sol. Dans ces plans, 88% du territoire wallon est dédié à des fins non urbanisables (forêts, parcs, etc.). Le Code de l'Urbanisme établit que si l'on veut changer les plans pour créer une nouvelle zone urbanisable, il faut compenser ce changement par une zone de désurbanisation de taille équivalente. On doit donc bien réfléchir avant tout changement. On maintient de cette façon toujours le même pourcentage de terre urbanisable et cela va dans le sens d'une gestion durable du sol.
- A partir de 1991, l'Albanie a connu un grand processus de privatisation des terres agricoles qui ont été distribuées gratuitement à tous les paysans. Le propriétaire est libre de faire tout ce qu'il veut avec la terre. Cette décision politique a eu des conséquences immédiates. Les paysans ont beaucoup abusé en vendant des parcelles agricoles au milieu des champs pour construire des bâtiments, des petites usines. Maintenant pour garder les surfaces agricoles, qui sont réduites en Albanie (2.300 m² par personne), on a changé la législation pour protéger les terres agricoles. On a déterminé les surfaces sur lesquelles il n'était pas possible d'intervenir pour changer l'usage du sol. Sur ces zones, seul l'Etat ou les collectivités locales peuvent exproprier les paysans et changer l'usage de la terre et ce, seulement pour des œuvres d'intérêt collectif. Ces politiques appliquées depuis 3 ans ont eu de bons résultats pour protéger l'agriculture et éviter les constructions sauvages dans le milieu rural. Si un paysan décide de quitter l'agriculture, il ne peut que donner sa terre en location ou la vendre à un autre agriculteur. En Albanie, les terres agricoles occupent seulement 30% du territoire, qu'il convient de protéger. Les 70% restant (dont beaucoup de montagnes) sont suffisants pour l'expansion des villes.

- La gestion collective des terres du Larzac constitue une expérience unique. L'Etat français voulait faire de ces terres un terrain militaire. Finalement, 6000 hectares ont été mis à bail à une société civile. Cette société civile est en fait l'association des occupants du Larzac, et gère les activités de ce territoire. Toutes les activités rurales, et pas uniquement les activités agricoles, sont gérées par cette société civile. L'expérience du Larzac survit à un environnement juridique et économique hostile, et symbolise la primauté des droits d'usage par rapport à un droit de propriété. Le territoire est géré de façon collective et démocratique, c'est la société civile des terres du Larzac qui attribue aux occupants des droits d'usage qui, eux, sont individualisés et « privés ». Il n'existe ni vente, ni héritage sur le sol. Les droits d'usage peuvent être transmis gratuitement, mais sont toujours attribués en fonction de l'activité de chaque personne sur le territoire.
- Les hypermarchés qui se situent à la lisière entre espace rural et urbain constituent le symbole de l'hyper consommation. Ce sont des structures très consommatrices d'espace qui finalement distendent les relations entre espace rural et espace urbain. Une étude de l'ADEME (Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie) montre que quand on achète ses produits dans un petit super marché de quartier, on utilise deux fois plus d'emplois et deux fois moins d'énergie que quand on va dans un de ces hypermarchés des périphéries des villes.
- Les « Community Land Trust » au Royaume-Uni symbolisent la réussite d'une gestion collective des ressources foncières. Historiquement, une fois par an, les agriculteurs locaux se retrouvaient pour s'assurer que leurs animaux allaient pâturer ensemble au bon endroit, alors qu'il n'y avait pas de clôture. L'existence de droits partagés se retrouve dans les Community Land Trusts. Des fermes coopératives ou communautaires employant des fermiers et travaillant dans le respect de la nature peuvent se mettre en place. Des habitants se réunissent, rassemblent de l'argent et peuvent acheter collectivement de la terre pour y ré-installer des jeunes agriculteurs expulsés de leurs terres, dans le respect de la biodiversité, en produisant une nourriture saine et en maintenant un tissu social approprié dans la campagne.
- La Roumanie a perdu toute une partie de son patrimoine culturel et écologique dans le désir d'attirer les touristes. Une réserve ethnologique a été créée avec des financements français et belges mais la Roumanie n'a pas accompagné ces financements avec une politique culturelle. Dans la région concernée, on a pu assister à une disparition du folklore, de l'architecture traditionnelle, etc. Aujourd'hui, le tourisme a disparu de cette zone car elle a perdu tout attrait touristique. Les paysans qui habitaient cette zone migrent aujourd'hui pour faire la cueillette des fraises en Espagne. Finalement, le tourisme peut aider au développement des zones rurales, mais seulement s'il existe une politique touristique, une politique culturelle et une politique agricole concertées.
- L'exemple de l'Espagne permet d'illustrer, dans un contexte de grande croissance économique, le rôle que peuvent jouer les politiques (ou l'absence de politiques) foncières. Entre 1960 et 1974, le taux de croissance du PIB/hab était égal au taux de croissance, et supérieur à 5%. A la même époque, la population agricole diminue: elle passe de 40% de la population active en 1960 à seulement 20% de la population active en 1974. L'exode rural se fait vers les villes et vers l'Europe entière. Au début de cette période, il existe une dualité très forte entre latifundio et minifundio. Le latifundio a continué sa modernisation (mécanisation, etc.), mais dans le reste de l'Espagne, l'exode rural depuis les minifundio vers les villes n'a pas profité à la modernisation de l'agriculture. Le déséquilibre s'approfondit d'autant plus qu'il n'existe en Espagne aucune politique de structures, comme en France par exemple. Finalement, la structure agraire est très déséquilibrée, de nombreuses terres sont abandonnées, et au début des années 1980, on s'aperçoit que l'agriculture espagnole est moins productive et moins professionnelle que l'agriculture française. Avec le retour de la démocratie, la première demande des représentants du monde agricole a été une intervention de type français en terme de politique des structures.
- On ne peut pas réduire l'utilisation des sols à la gestion du foncier. L'usage des sols n'est pas uniquement agricole ou industriel. Il y a des fonctions des sols qui concernent

la biodiversité, la gestion de l'eau, de l'atmosphère, etc. Si on veut créer une prise de conscience sur l'importance des sols pour l'avenir du monde, il faut éduquer les citoyens. Depuis environ 10 ans, ont été développées en France diverses formes d'éducation à la découverte des sols. L'éducation se fait à tous les niveaux de la société, à destination des adultes et surtout des enfants. Actuellement il existe une prise de conscience à niveau européen pour favoriser l'éducation à la découverte des sols. Au niveau de la Commission Européenne, une série de décisions sont en cours de discussion à ce sujet.

- Il est nécessaire de considérer les différentes conceptions de l'agriculture comme complémentaires et pas comme contradictoires ou hiérarchiques. Si c'était le cas, il y aurait de meilleurs échanges entre les agriculteurs, une meilleure compréhension entre la ville et la campagne, et une meilleure stratégie environnementale, alimentaire, économique et sociale. Il n'existe pas une conception unique de l'agriculture, mais des conceptions qui doivent avoir en commun l'objectif de préservation de la terre, au même titre que la préservation de l'air ou de l'eau.

- Les 27 Etats membres de l'Union Européenne sont en train de mettre au point un système de coopération pour répondre aux problèmes de la durabilité des utilisations du sol (et, plus généralement, des différentes ressources). Le sol est la base de toute activité : il est indispensable de s'intéresser à ce qui le menace, à ses dégradations potentielles. La commission Européenne reconnaît ces menaces. Une directive-cadre demandera aux Etats membres d'identifier sur leur territoire les zones menacées par la salinisation, l'érosion, la perte de matière organique, l'imperméabilisation, ou la contamination. Ces 5 menaces peuvent toucher tous les types de sols, en fonction de la nature des activités humaines qui y sont exercées. Le défi de la préservation de la qualité des sols est lié au changement climatique et à la gestion des ressources en eau. Comment pouvons-nous améliorer notre compréhension et notre perception des fonctions du sol dans les différentes régions européennes ? Comment harmoniser les bases de données sur les sols à l'échelle européenne ?

- Depuis 1970, sans aucune augmentation de population, les villes françaises ont doublé en surface. Depuis 1980, les classes moyennes augmentent fortement, et c'est d'ailleurs un phénomène qui va bientôt toucher la Chine. Il existe en France trois types de quartiers :

- les quartiers où se regroupent les plus riches et les classes moyennes en ascension. Ces quartiers se dé-densifient.
- Les quartiers populaires, qui se dégradent et donc se dé-densifient aussi.
- Les quartiers où s'installent les classes moyennes dans la périphérie des villes, dans de petites maisons, à l'urbanisation aussi très peu dense.

Il faudrait investir l'argent nécessaire pour réhabiliter les quartiers populaires pour empêcher la fuite des classes moyennes. Il faudrait que les opérateurs publics reviennent avec des moyens pour créer des quartiers agréables avec de la densité et de la mixité sociale.

- L'expérience française sur la politique des structures est particulièrement intéressante. En effet, la France a voulu privilégier la formation d'exploitations familiales moyennes, et a donc mis en place trois grands groupes de mesures :

- le statut du fermage
- le contrôle de l'agrandissement des exploitations (contrôle des structures)
- une politique d'intervention sur le marché foncier avec la création des SAFER en 1960. En 1960, les jeunes agriculteurs ont demandé à l'Etat de pouvoir contrôler le marché des terres agricoles. L'Etat était d'accord, pour éviter l'accaparement de terres par les plus grandes exploitations et restructurer les plus petites exploitations. Des sociétés ont été créées dans les régions françaises pour acheter des terres agricoles en vue de renforcer un certain nombre d'exploitations. En 1962, l'Etat et les agriculteurs ont vu que le prix de la terre augmentait vite : on a

donné un droit de préemption aux SAFER pour éventuellement se substituer aux acquéreurs privés. La gestion de ces organismes a été confiée aux agriculteurs ou à leurs représentants sous le contrôle de l'Etat. Avant chaque revente de la SAFER, il y a des appels à candidatures dans des journaux agricoles locaux. Après recueil de ces candidatures les avis sont recueillis localement pour choisir le candidat qui pourrait être retenu. Ces avis sont portés à la connaissance d'un comité technique départemental, qui donne aussi son avis, et finalement c'est le conseil d'administration de la SAFER qui décide. Depuis, la compétence des SAFER a été élargie, notamment à des compétences écologiques (depuis 1999).

- En France, on a estimé qu'il fallait garantir aux agriculteurs la possibilité de travailler dans la durée sans nécessairement être propriétaire. Plus de 60% des terres agricoles en France sont travaillées par des fermiers, et pas par des agriculteurs qui sont propriétaires de leurs terres. La loi sur le fermage a été promulguée de façon définitive après la 2^{nde} Guerre Mondiale :

- Elle donne une sécurité au fermier pour pouvoir travailler la terre dans la durée. La durée du bail ne peut pas être inférieure à 9 ans, et le bail est renouvelé de façon presque automatique, sauf cas particulier (si, par exemple, le propriétaire revient travailler lui-même la terre). Ce droit est héréditaire mais seulement si l'enfant est agriculteur. Ce droit ne peut pas être vendu.
- Le montant du fermage est réduit, contrôlé par l'Etat et les organisations de producteurs. Quand le prix du produit baisse, le prix du fermage tend à baisser.
- Les conflits entre fermiers et propriétaires se résolvent devant des tribunaux spéciaux rapides.

Finalement, en France, il vaut souvent mieux être fermier qu'être propriétaire. Il n'y a pas de transfert important de rentes, comme c'est le cas quand le paysan est aussi propriétaire. Quand le propriétaire vend la terre, le fermier est prioritaire pour l'acheter. En France, il y a beaucoup plus de propriétaires agricoles que d'exploitants (500 000 agriculteurs pour environ 2 millions de propriétaires de terres agricoles) et au final, le locataire est souvent plus riche que le propriétaire.

- Il existe un fossé entre la politique interventionniste de l'Etat français désireux d'imposer un modèle - celui de l'agriculture familiale avec deux actifs, le couple, sans employés ou presque - et les dérives progressives que cette même politique a entraînées. En effet, les pratiques illégales telles que le commerce des pas de porte, très récemment régularisées, sont extrêmement répandues. Un des objectifs de l'Etat français était d'éviter l'agrandissement excessif des exploitations. Finalement, cet objectif a été seulement partiellement atteint car le nombre d'exploitations a énormément baissé en 20 ans.

Synthèse des grands défis au niveau européen:

Trois grands thèmes apparaissent dans les expériences citées par les européens:

- L'accès à la terre, surtout dans le domaine de l'agriculture. Les structures agricoles et les politiques des structures.
- Le rôle et la fonction des sols ne sont pas assez pris en compte pour raisonner l'utilisation du terroir. Un effort doit être fait pour que les différents modes d'utilisation des sols par les Hommes prennent réellement en compte la diversité même des sols et de leurs fonctions. Toutefois il existe des initiatives pour développer la connaissance des sols et identifier les sols en danger.
- Les modes de contrôle et de régulation des utilisations des territoires (tourisme, zones protégées, hypermarchés, etc.) Comment ce contrôle et ces modes de régulation des territoires peuvent être gérés par les habitants eux-mêmes (les urbains, les agriculteurs, etc.) ?

Questions des participants chinois sur la situation européenne:

- L'Europe est assez avancée par rapport à la Chine. Les défis auxquels la Chine est confrontée sont sans doute des défis que l'Europe a déjà connus. La Chine possède une population très importante et ses ressources foncières sont limitées. Parallèlement, la Chine doit résoudre des problèmes de sécurité alimentaire et relever des défis environnementaux. Quelle expérience a-t-on de ces défis en Europe ? A-t-on trouvé des solutions ? Y a-t-il des problèmes résiduels ?
- Qu'est-ce qu'une petite exploitation ? Est-ce que la politique française peut être considérée comme une politique qui n'encourage pas à la propriété ? Dans ce cas, comment peut-elle favoriser le financement de l'agriculture ?
- Aujourd'hui c'est l'Etat albanais qui a toute latitude sur les terres qui ont été privatisées dans les années 1980. Le revenu des agriculteurs a-t-il baissé en Albanie ? Cela ne pose-t-il pas un problème quant à la pérennité de ce métier ?
- Quels sont les mécanismes de contrôle des sols au sein de l'UE ? Comment peut-on assurer que les résultats tirés des enquêtes soient appliqués dans la réalité ?
- La Chine et les pays européens connaissent de grandes différences. En Chine, le nombre de paysans est beaucoup plus important, alors que les ressources foncières sont plus limitées. Le gouvernement chinois a choisi de promouvoir l'urbanisation, et notamment les petites et moyennes villes, alors qu'en Europe, on vise à maintenir un nombre minimum d'agriculteurs. Pourquoi le nombre d'agriculteurs a-t-il ainsi baissé ? Quel a été le rôle des politiques dans cette diminution ?
- Pourquoi les pays européens favorisent-ils les petites exploitations, qui, théoriquement, sont moins productives que les grandes exploitations ?
- Pourquoi la population urbaine reste-t-elle stable alors que la taille des villes augmente ?
- Après la seconde Guerre Mondiale, l'Europe a connu un exode rural massif et une grande urbanisation. Quelles mesures incitatives ont été prises pour favoriser l'installation des populations rurales en milieu urbain ?
- La SAFER est-elle un organisme étatique ou une association ?

Réponse à la demande d'éclaircissement:

La SAFER est société anonyme, c'est-à-dire une entreprise privée, mais elle a une mission de service public, et pas de but lucratif. C'est un statut étrange, car il s'agit d'une entreprise contrôlée par l'Etat, dirigée par les syndicats agricoles, et dont l'action est encadrée par le code rural.

A la création des SAFER, 50% des charges de structure étaient financées par l'Etat et 50% par les attributaires. Aujourd'hui, 10% des charges sont financées par l'Etat, 80% par les attributaires et 10% par d'autres moyens (collectivités...)

- Le droit de préemption de la SAFER s'exerce-t-il sur un prix imposé ou la SAFER a-t-elle latitude de négociation sur ce prix ? Les SAFER existent-elles ailleurs en Europe ?

Réponse à la demande d'éclaircissement:

La plupart du temps, la SAFER intervient au prix conclu dans la promesse de vente. Si la SAFER juge que le prix est trop élevé, elle peut exercer son droit de préemption avec révision de prix. Elle propose un nouveau prix au vendeur, qui peut soit accepter le prix, soit retirer le bien de la vente, soit demander au tribunal de fixer un nouveau prix.

C'est en France que la terre agricole est la moins chère en Europe, en partie à cause des SAFER, qui n'existent pas ailleurs.

Les « Community Land Trust » utilisent aussi la préemption, par exemple pour loger les gens de façon abordable, mais ça n'existe pas encore pour les exploitations agricoles.

En Roumanie il existe un organisme qui contrôle les échanges de terrain (en particulier forestiers), mais pas encore les ventes.

En Pologne, un organisme national a un droit de préemption sur les ventes de plus de 300 hectares lorsque c'est quelqu'un d'extérieur au canton qui veut acheter.

Au Danemark et aux Pays-Bas, il existe des contrôles sur la taille des exploitations, mais pas sur le marché foncier.

Les participants à l'atelier WT54 du forum Chine Europe



SESSION 3

QUE PEUT-ON APPRENDRE DES SIMILITUDES ET DES DIFFERENCES ENTRE LA CHINE ET L'EUROPE?

Synthèse des grands défis, au niveau chinois et européen:

C'est à partir des défis spécifiques et des défis communs qu'il sera possible d'identifier des pistes de collaboration. Ces grands défis consistent à:

- Pouvoir assurer la sécurité alimentaire des peuples chinois et européens.
- Préserver les ressources naturelles (sols, forêts, terres agricoles, biodiversité).
- Préserver les savoirs traditionnels et les connaissances culturelles qui permettent de tirer partie de ces ressources.
- Contrôler l'expansion urbaine et préserver la limite ville/campagne.
- Relever les défis énergétiques.
- Penser l'organisation de la production agricole (grandes structures ou petites unités ?).
- Résoudre les problèmes du développement agricole européen (qui produit des nuisances environnementales et n'est pas forcément durable)
- Faire le lien entre les différents niveaux de décisions (instances locales/nationales/mondiales)
- Définir et garantir les droits des différents groupes (familles, communautés villageoises, tribus nomades, villes, campagnes, Etats, etc.)
- Distinguer la loi des pratiques véritablement appliquées.
- Gérer les rentes liées aux sols et aux ressources foncières.
- Protéger les sols en tant que milieux naturels complexes et divers.
- Donner aux paysans la possibilité de se mobiliser pour qu'ils puissent participer eux-mêmes à la définition des objectifs à atteindre.
- Accorder à la culture l'importance qu'elle mérite, car si la loi ne correspond pas à une culture, elle n'est presque jamais appliquée, en particulier quand il s'agit de la terre.
- Lier la question de la gestion des sols à la question de la gestion de l'eau.
- Relever le défi de l'emploi et de la productivité dans le milieu agricole. Il est nécessaire de préserver l'emploi agricole pour entretenir le territoire.
- Penser les problématiques environnementales sous un angle économique et financier, et non plus sur le ton de la morale. Comment s'organiser pour se contenter d'une seule Terre ?
- Relever le défi du réchauffement climatique, ce qui implique entre autres de préserver les sols, de maîtriser l'urbanisation et d'internaliser les coûts environnementaux sur les espaces naturels.

Tous ces problèmes de gouvernance constituent le cœur de la problématique à approfondir pour faire avancer le débat.

Synthèse des similitudes et différences dans les grands défis:

Similitudes	Différences
<p>Nécessité de préserver les ressources naturelles, et, en particulier, les sols. Nécessité de promouvoir le soutien aux recherches scientifiques et la sensibilisation du grand public dans ce domaine.</p> <p>Nécessité de relever les défis énergétiques.</p> <p>Nécessité d'organiser la production agricole.</p> <p>Nécessité de préserver ou de réhabiliter les savoirs traditionnels.</p> <p>Nécessité d'arbitrer les grands conflits villes/campagnes.</p> <p>Nécessité de répondre aux défis environnementaux (devenus une question économique et sociale).</p> <p>Pour atteindre les objectifs d'un développement durable des sociétés, les politiques doivent concilier 4 éléments indissociables : la distribution du foncier, les modèles de modernisation agricole à promouvoir, la parité des revenus entre villes et campagnes, et les flux migratoires liés à la création d'emplois.</p>	<p>Le rôle de la mobilisation des agriculteurs dans le processus de changement n'est pas la même. Comment associer les paysans chinois au processus de changement ?</p> <p>La sécurité alimentaire n'est toujours pas assurée dans la durée en Chine, alors que l'Europe est largement excédentaire en terme de production agricole. Comment assurer la sécurité alimentaire en Chine dans les années à venir ?</p> <p>La pression exercée sur la terre (entrants chimiques) est plus importante en Chine qu'en Europe. Comment réguler cette pression ?</p> <p>La planification territoriale relève de l'Etat central en Chine, alors qu'elle relève plutôt des collectivités territoriales dans les différents pays européens. Comment trouver l'échelon décisionnel le plus adapté pour aborder les problèmes de gestion des sols et de gestion foncière ?</p> <p>Les pratiques agricoles sont plus en adéquation avec les lois en Europe, et elles sont plus régies par les habitudes et les traditions en Chine. Comment établir des normes qui s'appliqueraient à tous de façon juste et égalitaire, tout en respectant les spécificités socioculturelles de chaque territoire ?</p>

Ces grands défis sont à la croisée de 4 grands domaines de pensée : le droit (gestion des droits), le politique (gouvernance), l'économie (rentes foncières, touristiques, environnementales, etc.) et le culturel (lien terres/personnes).

SESSION 4

COMMENT RENFORCER LE DIALOGUE ENTRE LA CHINE ET L'EUROPE ?

Plusieurs pistes de collaboration ont été proposées pour répondre aux grands défis que connaissent la Chine et l'Europe. Les pistes à approfondir ensemble consistent à (sans ordre de priorité) :

- Favoriser les visites de terrain, en Europe et en Chine.
- Chercher ensemble des financements pour organiser des missions scientifiques conjointes.
- Lancer dès aujourd'hui des travaux préparatoires pour la prochaine édition du Forum Chine-Europe, et mettre en place un bureau avec un responsable chinois et un responsable européen pour organiser ces activités.
- Profiter des plateformes d'échanges déjà existantes et capitaliser sur les projets déjà en cours.
- Monter une plateforme propre pour mettre en place un ensemble de projets concrets, ainsi qu'un processus de réflexion et de recherche sur les grands enjeux de la Chine et de l'Europe.
- Favoriser des bourses d'études pour promouvoir un enseignement mixte et diversifié.
- Impulser des programmes d'échange (entre agriculteurs, praticiens, universitaires, représentants gouvernementaux, etc.)
- Lancer des programmes de recherche comparative conjointe pour élever le niveau de connaissance.
- Elargir l'origine socioprofessionnelle des participants au dialogue (notamment pour la troisième édition du forum Chine-Europe) : il faudrait faire participer des agriculteurs, des décideurs politiques, etc. et pas seulement des universitaires.
- Monter un programme de publications communes, préparer des articles de vulgarisation à diffuser le plus largement possible, utiliser des media qui peuvent toucher un grand public (vidéo, etc.) dans le but de sortir du débat d'initiés.
- Favoriser et promouvoir les instruments de la coopération décentralisée (jumelage, etc.).
- Lancer un appel aux politiques chinois et européens pour mettre sur l'agenda national et/ou international les problématiques foncières et des sols.