

International

UKRAINE : CONTROVERSE SUR LA RÉFORME FONCIÈRE

Olena Makarenko

07/02/2020

La question foncière en Ukraine est source de polémiques et de blocages politiques face auxquels les autorités ont longtemps laissé perdurer le *statu quo*. Le président Zelensky semble décidé à engager une réforme nécessaire et très attendue. La journaliste à *Euromaidanpress* Olena Makarenko, qui travaille également comme volontaire dans le cadre d'initiatives publiques en faveur de l'établissement d'une société civile et de la promotion du dialogue entre les populations de différentes régions d'Ukraine, revient sur cette situation politico-juridique dans une analyse en partenariat avec *L'Ukraine est notre voisin*.

L'Ukraine s'est engagée plus avant dans la réforme (très attendue) du marché foncier. Le président Zelensky a mis sa popularité en jeu en levant le moratoire sur les ventes de terres et en amenant le Parlement à permettre la constitution d'un marché foncier auquel les autres partis n'étaient pas favorables. L'idée de créer un marché foncier est extrêmement impopulaire dans la société ukrainienne, mais beaucoup d'experts y voient un puissant stimulant pour le développement économique du pays. Cependant, d'autres experts critiquent la loi sur le marché foncier qui vient d'être adoptée, au motif qu'elle serait prématurée et risquerait de favoriser la monopolisation. Pourquoi les terres sont-elles un sujet si controversé en Ukraine ? Et qu'est-ce que change la nouvelle loi ?

L'équipe du président Zelensky a réveillé en Ukraine un volcan assoupi : le marché foncier. Aucune réforme n'est à ce point controversée dans le pays. Tout homme politique sait que vouloir changer les lois foncières actuelles le mettra invariablement dans une situation difficile, où chaque pas qu'il fera pour s'en arracher l'y enfoncera davantage. Ce n'est certainement pas bon non plus pour la cote de popularité.

Ce qui est au cœur du conflit, c'est un moratoire sur la vente de terres agricoles, qui revient en fait à une interdiction. Il est en vigueur depuis dix-huit ans. Le 13 novembre 2019, l'Ukraine a fait un pas décisif vers la levée de ce moratoire avec l'adoption en première lecture d'un projet de loi sur la réforme foncière. Une nouvelle mouture a été publiée le 3 janvier 2020. Mais le texte est loin d'être

adopté : les députés ont déposé plus de 4000 amendements. La majorité de ces amendements visent à bloquer le passage en seconde lecture.

Pourquoi ? C'est que ce problème n'est pas simple. Il concerne de nombreuses parties prenantes et les avis sont partagés sur l'avenir de ce marché. Sous la présidence Porochenko, le gouvernement avait promis de trouver une solution, mais il n'avait pris aucune mesure en ce sens, craignant de déclencher une controverse dont il ne maîtriserait pas l'embrasement.

Sous la fumée, il y a de la lave en fusion, et les grondements du volcan ne peuvent plus être niés. Pour parer à une éruption spectaculaire, le Parlement a accéléré les travaux en vue d'une législation nouvelle.

En septembre 2019, l'équipe de Zelensky a fait clairement savoir que le sujet de la réforme foncière ne serait plus tabou. Le président a fixé le 1^{er} octobre 2020 comme date limite d'entrée en vigueur de l'autorisation de vendre des terres. Pour atteindre ce but, il a chargé le Parlement de se mettre au travail et de préparer sans délai une nouvelle législation.

Au bout d'un mois, les résultats étaient décevants. L'équipe de Zelensky a accepté des compromis pour essayer de calmer les hostilités entre les parties prenantes, mais ni les partisans ni les adversaires de la réforme ne sont satisfaits.

La question foncière est si sensible en Ukraine que même l'accord d'association Union européenne-Ukraine s'est bien gardé d'évoquer l'abolition du moratoire.

Pourtant, en 2018, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a demandé au pays, dans son jugement sur l'affaire Zelenchuk et Tsytsyura c. Ukraine, de se pencher sur la question du marché foncier et d'adopter une législation plus équilibrée sur la vente des terres agricoles. Selon sa décision, le moratoire foncier en Ukraine violait les droits des propriétaires à la possession paisible de leurs biens. Toutefois, la décision de la CEDH n'a pas empêché le Parlement ukrainien de prolonger le moratoire jusqu'en 2020.

En dehors du moratoire proprement dit, se pose la question de savoir si des étrangers peuvent acheter des terres en Ukraine, et à quelles conditions.

Les ONG ukrainiennes qui s'intéressent plus particulièrement à la réforme agricole se sont déclarées en faveur d'un marché ouvert. Leur principal argument est que rien ne peut être plus favorable à la croissance économique de l'Ukraine qu'un marché foncier ouvert. Cependant, la majorité des agriculteurs ukrainiens, craignant de ne pas pouvoir faire face à la concurrence,

s'opposent à ce que des étrangers achètent des terres ukrainiennes.

Au nombre des acheteurs potentiels figurent les investisseurs étrangers et – plus inquiétant encore – les oligarques. Ces derniers représentent la plus grave menace car ils sont assez puissants et influents pour saper toute réforme positive dans n'importe quel segment du marché.

Avant d'examiner plus en profondeur la controverse actuelle sur le moratoire, il est essentiel de bien comprendre pourquoi la question de l'acquisition de terres est si cruciale aux yeux des Ukrainiens, et pourquoi un moratoire a d'abord été instauré.

Le trésor national

Zemlia (la terre) : tel est le titre du grand film ukrainien d'Alexandre Dovjenko, célèbre écrivain et réalisateur du début du XX^e siècle. Ce film est sorti en Union soviétique dans les années 1930. L'Unesco l'a classé parmi les cinq plus grands chefs-d'œuvre cinématographiques au monde. La terre y est présentée comme une métaphore de l'existence des Ukrainiens, comme une philosophie. Le mot « *zemlia* » est, de fait, synonyme de « nation », et ce thème est très répandu dans toutes les formes de création artistique en Ukraine. Le film *Zemlia* dépeint la terre non seulement comme mode de vie mais comme force vitale, comme source éternelle de paix et de santé, comme synonyme de tendresse.

Depuis toujours, nos ancêtres la cultivent, mais surtout l'honorent. Dans son film, Alexandre Dovjenko montre comment la terre subit les assauts du processus contre-nature que fut la collectivisation. Les kolkhozes, que le parti communiste a imposés aux villageois, ont pour ainsi dire violé la terre.

Bien que la tendance, surtout chez les jeunes, soit d'aller à la ville, la terre conserve, pour les urbains comme pour les ruraux, tout son sens. Cependant, ce ne sont pas seulement des questions de sensibilité qui sont en jeu. Le tchernoziom (ou « terre noire »), ce type de sol très fertile, est une des principales ressources naturelles de l'Ukraine. Permettre d'accéder aux titres de propriété foncière à tous les investisseurs – honnêtes ou malhonnêtes – diminuera la valeur de ce trésor national. L'Ukraine rassemble 25% de toute la surface de tchernoziom mondial. Les terres noires recouvrent 40% du pays. Convenablement cultivé, le tchernoziom donne d'abondantes récoltes dans presque toutes les variétés de cultures. Il n'est donc pas étonnant que l'Ukraine soit classée au premier rang en Europe pour les terres cultivables (32,2 millions d'hectares).

Le moratoire

La chute de l'Union soviétique en 1991 a apporté des changements politiques considérables dans des pays dont le développement était auparavant entravé. Du jour au lendemain, ils se sont retrouvés débarrassés de l'oppression soviétique. Tous les secteurs d'une société organisée ont été soudain transformés et propulsés dans un avenir inconnu.

La population s'est réjouie de ce bouleversement, qui était synonyme de liberté. L'esprit du jour était à l'espoir. Cependant, la bonne volonté des réformateurs a été détournée par nombre de membres de l'ancienne élite soviétique. Déjà puissants, souvent installés à des postes privilégiés dans l'appareil de l'État, ces cadres déjà corrompus ont compris que l'occasion s'offrait à eux d'amasser une énorme fortune en exploitant une économie de marché embryonnaire.

La principale transformation économique a été la privatisation, qui a consisté à céder des biens précédemment publics ou collectifs à des investisseurs privés à des prix très inférieurs à ceux du marché. Cette politique irresponsable a donné naissance aux oligarques. En fait, les oligarques se sont constitué leur patrimoine en « s'appropriant » – c'est-à-dire en volant – les grosses entreprises, les plus riches biens nationaux hérités de l'Union soviétique.

Sur le plan foncier, la situation a été différente, même si des tentatives de réformes ont été lancées dès 1992, peu après l'indépendance, avec le projet de premier Code foncier. Jusqu'alors, les plus grandes superficies étaient détenues par des entreprises agricoles issues des fermes collectives et de l'État soviétique. Les processus de dénationalisation prévoyaient de céder des parcelles de terrain aux membres actuels et anciens des entreprises collectives et à quelques travailleurs sociaux ainsi que de privatiser les terres des entreprises agricoles. Cependant, à la fin de la décennie, il est apparu que ces premières mesures n'étaient pas parvenues à relancer la production agricole ni les autres processus liés à la terre.

En 2001, un nouveau Code foncier a été adopté, où figuraient les dispositions du moratoire sur les ventes de terres. Ce moratoire devait expirer au début de 2005. À ce jour, la Verkhovna Rada – le Parlement ukrainien – l'a reconduit neuf fois.

La situation présente

En 2001, 74% des terres agricoles d'Ukraine étaient partagés entre sept millions de propriétaires. À l'heure actuelle, selon les données fournies par le cabinet EasyBusiness, 80% des terres sont aux mains de petites entreprises agricoles, ou fermes, les banques de crédit agricole détenant quelque

10 000 hectares. Les cent plus grandes sociétés possèdent 20% (soit 6,3 millions d'hectares) de la superficie totale des terres agricoles. Les douze plus importantes détiennent en tout 3,2 millions d'hectares.

En Ukraine, un hectare de terre est réglementairement évalué à 1200 dollars. À titre de comparaison, dans la Pologne voisine, il est évalué à 10 101 dollars, en Hongrie à 4642 dollars et en Roumanie à 2173 dollars.

Le moratoire foncier ne signifie pas qu'il n'y a pas de marché foncier ; il y en a un, mais c'est un marché exclusivement parallèle.

Vladyslava Magaletska, vice-présidente du groupe d'investissement SigmaBleyzer, a mis au défi les participants au forum « La vie après : les principaux aspects de l'ouverture du marché foncier en Ukraine » d'aller voir sur OLX – une plateforme d'achat et de vente en ligne – et d'y chercher des parcelles de terrain. C'est exactement ce que nous avons fait à *Euromaidanpress*, et nous avons trouvé plusieurs annonces de vente de parcelles.

Le marché parallèle existe grâce à de nombreuses combines. Une des plus répandues est « l'emphytéose », qui est une sorte de bail de très longue durée. Selon ce système, le bail peut être du nombre d'années que l'on veut, mais le paiement de la redevance doit se faire intégralement à l'avance. Une terre peut aussi être vendue *de facto* par une procédure d'échange de parcelles. Selon ce système, un propriétaire échange sa parcelle contre une parcelle bien plus petite et reçoit de l'argent en fonction de la différence. Une autre astuce consiste à fournir un terrain à l'État ou à la commune, à en changer la définition officielle pour le vendre ensuite.

Une législation en transition

Le Parlement a été saisi de onze projets de loi sur les terres agricoles. Le gouvernement a rédigé le sien à la fin septembre 2019. Il prévoyait d'autoriser les étrangers à acheter des terres à condition que la société soit immatriculée en Ukraine. Cependant, compte tenu de l'opposition de l'opinion, la Commission parlementaire agricole a proposé sa propre version de la loi, qui ne permet pas à des étrangers d'acheter des terres jusqu'en 2024. C'est cette version qui a été adoptée le 13 novembre dernier.

La nouvelle loi prévoit aussi d'autres restrictions : un particulier ne peut pas détenir plus de 35% des terres agricoles d'une collectivité territoriale, pas plus de 8% d'un district et pas plus de 0,5% (200 000 hectares) du pays.

Yuliya Klymenko, députée du parti Holos (La Voix) du chanteur de rock Sviatoslav Vakarchuk, favorable à un modèle libéral de marché, a décrit en ces termes le processus de préparation de la loi : « Même moi, qui suis députée, je ne comprends pas parfaitement quelle conception du marché foncier nous sera proposée en fin de compte. Chaque semaine nous avons un nouveau modèle. Tout changement apporté au modèle entraînera des changements spectaculaires en matière d'impact économique. » Elle ajoute que la version finale mise aux voix comptait tant de compromis qu'elle ne sera pas un facteur de croissance économique mais la cause de contentieux plus nombreux.

Les partisans d'un marché libéral

Le 30 octobre 2019 s'est tenu le forum « La vie après : les principaux aspects de l'ouverture du marché foncier en Ukraine ». Il rassemblait des experts, des hommes politiques et des représentants du monde des affaires. Son animateur, Valeriy Pekar, a présenté des modèles d'un marché foncier de l'avenir devant un parterre qui ne rassemblait que des partisans de l'ouverture du marché foncier. Les participants n'ont guère insisté sur les risques, privilégiant au contraire les avantages. La majorité a convenu que l'Ukraine avait besoin d'un marché qui soit le plus libéral possible pour attirer un maximum d'investissements.

Selon Yulia Klymenko, « du point de vue du calcul économique direct, un marché très libéral entraînera une augmentation maximale des prix fonciers et des loyers et aura un très fort impact sur l'économie. Jusqu'à présent la majorité [parlementaire] n'a ni la volonté politique ni la bonne explication à apporter à la population en ce qui concerne la réforme. Alors, nos adversaires et ceux qui veulent que l'Ukraine reste un pays d'esclaves ne cessent de répandre des mythes. »

Dan Pasko, chef du conseil consultatif de Allseeds et directeur associé de Diligent Capital Partners, a étudié l'histoire des entrées de capitaux dans le pays au cours des vingt années qui ont suivi l'indépendance de l'Ukraine, soit jusqu'à 2010. Il a relevé, dans cette période, trois événements spécifiques qui ont considérablement modifié la situation en ce qui concerne les flux de capitaux. Le premier a été la privatisation de Kryvorizhstal, la plus grosse aciérie du pays. Quand les étrangers ont été autorisés à entrer sur le marché, les recettes sont montées à 4 milliards de dollars. Le deuxième a été la libéralisation des visas pour les ressortissants européens en 2005. Et le troisième a été l'ouverture du secteur bancaire aux étrangers en 2004, qui a apporté au pays des dizaines de milliards de dollars. Pasko compare les exemples de la privatisation et du secteur bancaire à l'éventuelle libéralisation du marché foncier. Les experts anticipent une augmentation spectaculaire des investissements et considèrent le moratoire comme une disposition aberrante.

Bien que le parti Holos et le parti Solidarité européenne de l'ex-président Petro Porochenko n'aient pas voté la loi adoptée le 13 novembre 2019, ils sont, sur le plan des principes, favorables à l'ouverture du marché foncier. Holos se déclare « pour la levée du moratoire sur les ventes de terres et pour un marché foncier libre et civilisé, dont les principaux bénéficiaires devraient être l'agriculteur ukrainien et les simples citoyens ». Mais il ne peut voter de loi tant que le concept de la réforme foncière n'est pas clair. Solidarité européenne s'est également déclaré favorable à un marché foncier, mais il a exigé que le prix minimal pour une terre agricole soit fixé entre 50 et 75 000 UAH (hryvnia, la monnaie ukrainienne) par hectare (soit entre 2050 et 3085 dollars), que les étrangers ne soient pas autorisés à acheter des terres et que les possibilités de concentrer des terres entre les mains d'un seul soient limitées.

Les partisans du moratoire

Comme il fallait s'y attendre, les principaux opposants à l'annulation du moratoire ont été le parti Batkivshchyna (La Patrie) de Ioulia Tymochenko et le parti conservateur-nationaliste Svoboda (La Liberté), qui n'a pas eu d'élus au Parlement à la suite des dernières élections. De son côté, le parti pro-russe Plateforme d'opposition-Pour la vie s'est montré prudent, usant de références populistes à la majorité de la société ukrainienne, qui est contre l'annulation du moratoire, et soutenant que le marché ne peut être libéré qu'une fois qu'un référendum aura été organisé sur la question. Batkivshchyna s'est lui aussi déclaré en faveur d'un référendum.

Ces partis ont tous les trois participé à des manifestations contre la réforme. En dehors des partis, il faut considérer comme opposés à la réforme les agriculteurs ukrainiens eux-mêmes.

Les partisans de la réforme considèrent la position des forces susmentionnées comme rétrograde et reprochent à leurs adversaires de défendre les intérêts des gros propriétaires terriens. Ils dénie aussi toute importance aux risques signalés par leurs adversaires, le plus important étant que la réforme ne profiterait pas aux simples citoyens.

On lit dans une déclaration du parti Svoboda : « En fait, cette réforme agraire a le même sens que les titres de privatisation de l'industrie ukrainienne. À l'époque, tous les citoyens ukrainiens qui avaient signé les titres de papier qu'ils tenaient à la main étaient censés devenir propriétaires. Mais ce sont des clans d'oligarques qui sont devenus les véritables propriétaires de l'industrie. Avec le marché foncier, ce sera la même chose : *de jure*, tout le monde sera copropriétaire, mais *de facto*, ce sont les oligarques et les sociétés étrangères qui deviendront les propriétaires de la terre ukrainienne. »

Le jour du vote de la loi, Svoboda, le mouvement d'extrême droite Corps national, et le Conseil agricole de toute l'Ukraine ont manifesté devant la Verkhovna Rada. Des manifestants ont apporté un cochon mort dans un cercueil pour signifier que le marché foncier « tuerait l'élevage ».

Selon les interlocuteurs de la Ekonomichna Pravda¹, le « Conseil agricole de toute l'Ukraine » bénéficie du soutien de l'oligarque Ihor Kolomoiskyi, qui cherche à provoquer le chaos dans tout ce qui touche au Fonds monétaire internationale (FMI) et qui sème le trouble dans tous les domaines qui importent au président Zelensky.

Mais la mise en place d'un marché foncier est aussi très impopulaire ; elle n'est en effet soutenue que par 20% des Ukrainiens selon un sondage réalisé en novembre 2019 par le centre Razumkov.

Les inconvénients de la loi actuelle : un point de vue non partisan

La disposition qui attire le plus l'attention est celle qui restreint à 0,5% (soit 200 000 hectares) la surface maximale qu'une entité pourra posséder. Deux cent mille hectares sont en fait un chiffre bien trop élevé, qui signifie qu'en réalité il n'y aura aucune restriction.

Pour Olga Khodakivska, directrice adjointe de l'Institut d'économie agricole, « en fait, il se pourrait que toutes les terres agricoles se retrouvent concentrées entre les mains de quelques centaines de particuliers ou de sociétés et structures apparentées. Quel effet cela aurait-il sur la sécurité alimentaire du pays ? Le monopole sur les secteurs de base de notre économie nous apprendra-t-il quelque chose ? »

Ihor Miklaschuk, président de l'association de communautés territoriales, l'Institut de la coopération et des collectivités locales, se pose aussi la question de savoir, au vu de la disposition qui prévoit que pas plus de 35% des terres d'une communauté territoriale ne peuvent être concentrés entre les mêmes mains, si les autorités locales seront en mesure de conserver leur indépendance vis-à-vis d'un propriétaire terrien devenu, en fait, monopoliste (35% étant une marge trop élevée) : « La réponse est claire : les autorités locales devront obéir à ce monopoliste. Il sera le plus gros et, pratiquement, le seul contribuable et employeur de la commune. Par conséquent, les droits politiques des résidents de cette commune deviendront eux aussi fictifs. Ce ne sont plus eux qui choisiront les autorités locales, mais le propriétaire. »

Olga Khodakivska rejette aussi l'idée selon laquelle si l'Ukraine manque d'investissements dans l'agriculture, c'est parce qu'il n'y a pas de marché foncier : « Tout d'abord, les investissements dans le secteur agro-industriel sont bien plus élevés que dans d'autres branches de l'économie.

Deuxièmement, le marché foncier à lui seul n'entraînera pas un afflux d'investissements. Ceux-ci ne viendront que lorsque de vastes réformes systémiques auront été mises en place, quand les investisseurs sentiront que leurs droits sont protégés, quand les services de police et le système judiciaire fonctionneront efficacement, quand le pays connaîtra la stabilité économique et politique et quand les règles du jeu seront claires. »

Olga Khodakivska reproche également aux investisseurs de négliger les technologies de pointe : « Ils ne cherchent qu'à exploiter l'économie des matières premières et à en tirer d'énormes profits. Cela durera tant que les clans oligarchiques n'investiront pas dans leur propre pays, qu'ils ont pillé. »

Le site d'information *Ukrinform* a interrogé une dizaine de personnes actives sur le marché, des experts et des représentants de moyennes entreprises. Ils ont signalé un autre inconvénient de la loi, à savoir qu'elle n'exclut pas les personnes morales de la liste des éventuels propriétaires terriens. Les experts ont fait observer que la législation de l'Union européenne spécifiait que seuls les particuliers qui habitent là où la parcelle est située, qui travaillent dans l'agriculture et qui ont l'expérience appropriée, peuvent avoir le droit d'acheter des terres.

Autre inconvénient non négligeable : l'absence d'une autorité de contrôle du marché foncier.

Selon Olga Khodakivska, les principales conditions préalables à la mise en place d'un marché libre sont les suivantes :

1. mener à bonne fin la réforme de la décentralisation et attribuer des terres aux communautés territoriales ;
2. établir un inventaire des terres ;
3. résoudre la question des terres agricoles. Du fait de lacunes juridiques, les parcelles allouées aux agriculteurs pour une exploitation permanente ne peuvent être transmises par héritage et sont en substance propriétés de l'État : il faut trouver une solution pour que les droits des agriculteurs ne soient pas violés ;
4. faire en sorte que les agriculteurs puissent accéder au crédit au même taux que dans l'Union européenne ;
5. mettre en place dans le pays une autorité de contrôle qui soit respectée.

1. Ekonomichna Pravda est un projet du site ukrainien Ukrayinska Pravda spécialisé en économie visant à promouvoir la transparence dans la gouvernance, l'établissement d'une économie de marché en Ukraine et minimiser le rôle de l'État.