

# MÉMOIRE DE L'IREC

## Agir maintenant

Mémoire présenté à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles (CAPERN), concernant le projet de loi n° 46, *Loi modifiant la Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents.*

OCTOBRE 2013

Ce mémoire a été préparé par Robert Laplante, directeur général de l'IRÉC et François L'Italien,  
chargé de projet à l'IRÉC..

© Institut de recherche en économie contemporaine  
978-2-923203-29-4  
Dépôt légal — Bibliothèque nationale du Québec, 2013  
Dépôt légal — Bibliothèque nationale du Canada, 2013  
IRÉC 1030, rue Beaubien Est, bureau 103, Montréal (Québec) H2S 1T4

# **Mission et mandat de l'IRÉC**

L'Institut de recherche en économie contemporaine est un organisme scientifique indépendant sans but lucratif. Sa mission est de contribuer au progrès des connaissances, à la promotion des compétences dans le domaine économique et à l'enrichissement du débat public par des activités d'animation, de publications et de travaux scientifiques.

# Table des matières

<b>Introduction</b> .....	1
PARTIE 1	
<b>Compléter l'architecture institutionnelle de soutien à l'agriculture</b> .....	2
PARTIE 2	
<b>Le paradigme financier et l'accaparement des terres</b> .....	3
PARTIE 3	
<b>La SADAQ est un instrument stratégique essentiel</b> .....	4
<b>Conclusion : agir maintenant</b> .....	6
<b>Annexe A</b> .....	7
<b>Annexe B</b> .....	47

# Introduction

Le domaine agricole québécois est un joyau précieux. Il faut saluer l'intention du gouvernement du Québec de faire un geste de plus pour le protéger. L'étendue de notre domaine agricole – à peine 2 % du territoire national – nous constraint à y voir de près. Ressource naturelle névralgique, le sol québécois donne des assises fortes à notre agriculture, en assure et définit le potentiel pour des usages encore à inventer. Il fixe les conditions d'attachement et d'appartenance pour les collectivités qui le mettent en valeur et donnent aux régions leur originalité et leur attrait. Il ne faut pas se tromper : protéger le domaine agricole n'est pas d'abord une mesure défensive, c'est l'affirmation d'une aspiration à pérenniser les acquis du travail des générations antérieures qui l'ont façonné, pour continuer de les offrir aux générations montantes comme un espace de possibles. À cet égard, le présent projet de loi fait partie d'une réponse cohérente à des changements que l'évolution rapide de l'économie serait susceptible d'imposer comme des fatalités alors que des choix sont possibles.

L'intérêt pour l'acquisition du sol est certes aussi vieux que la spéculation elle-même, bien qu'il convienne de prendre la mesure de ce qui se dessine derrière les tendances récentes marquant les dynamiques du marché foncier, en particulier celles qui affectent le domaine foncier agricole. Un peu partout dans le monde s'observe, en effet, des pratiques d'acquisition et de valorisation du domaine agricole qui témoigne d'une recrudescence de la concentration de la propriété foncière qui placent dans les mains de sociétés financières – certaines ayant des tailles gigantesques - d'immenses domaines dont la mise en valeur change radicalement le sens de ce que l'on considérait jusqu'ici comme la grande propriété agricole. Au travers la constitution de ces grands domaines fonciers, c'est une autre agriculture qui est en train de s'étendre, une agriculture non seulement hautement industrialisée, mais encore et surtout, dépourvue de liens avec les collectivités qui ont mis en valeur le territoire : dans certains cas, les producteurs sont littéralement évincés et contraints de devenir des salariés agricoles sur des terres dont ils avaient auparavant la copropriété et l'usage.

Le Québec n'est certes pas encore affecté par ces changements qui, pourtant, sont à nos portes. En effet, on peut d'ores et déjà observer des pratiques de concentration un peu partout sur le continent nord-américain. Ailleurs dans le monde, en Asie et en Afrique en particulier, ces pratiques ont déjà atteint des seuils critiques où des géants transnationaux imposent leurs choix avec une force qui neutralisent, bien souvent, les priorités fixées par les politiques agricoles nationales. La vigilance et une saine attitude de précaution s'imposent donc, car notre agriculture ne se développe pas à l'abri du monde et notre réalité de nation exportatrice l'insère d'ores et déjà dans un réseau de rapports économiques et financiers qui pèsent sur son évolution. Une ***Loi modifiant la Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents*** constitue une mesure essentielle pour s'assurer que l'évolution de notre agriculture ne soit pas davantage exposée à des forces susceptibles de faire peser sur nos choix publics les priorités et les manières de faire de grandes sociétés de capitaux investissant dans l'agriculture.

Le présent mémoire entend cependant plaider que le projet de loi actuellement à l'étude est incomplet et qu'il doit être bonifié. Il faut ajouter aux dispositions actuellement prévues des mesures visant à empêcher qu'une agriculture de capitaux ne s'immisce dans le domaine foncier et la structure agricole du Québec. Elle qu'elle ne menace la ferme familiale et notre agriculture de producteurs. Il ne faut pas seulement limiter au maximum et encadrer l'acquisition des terres par des non-résidents : il faut également prendre les moyens pour que la terre reste entre les mains des

agriculteurs de métiers, et non entre celles de sociétés financières qui feraient primer les stratégies de portefeuille sur la pratique du métier.

## PARTIE 1

---

# Compléter l'architecture institutionnelle de soutien à l'agriculture

L'agriculture québécoise se démarque à l'échelle du continent par des pratiques et des performances bien souvent remarquables. Elle se démarque aussi par une insertion dans le tissu social et la structure économique qui a été fortement déterminée par des choix de politiques qui lui ont conféré une force et des caractéristiques uniques. À ce chapitre, l'ensemble des mesures législatives et institutionnelles assurant la protection du territoire agricole a joué un rôle capital dans l'évolution récente de notre agriculture. On sait le rôle décisif qu'a eu la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* et ses effets. Mais il faut également souligner le rôle exercé par la loi que le présent projet veut renforcer. Le resserrement de la *Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents* (LATANR) consolide en effet un pilier central de la politique agricole du Québec. Cette loi a eu des effets de longue portée sur l'agriculture d'ici, puisqu'elle a permis d'assurer le contrôle des terres et a favorisé l'essor d'un modèle agricole québécois. Cette mesure a répondu de manière appropriée au laisser-faire en matière d'investissements spéculatifs menés depuis l'étranger, investissements qui menaçaient de déstructurer l'économie agricole et l'occupation du territoire dans certaines régions. Il faut le rappeler, dès le début des années 1970, des mouvements spéculatifs menés par des non-résidents étaient observables un peu partout sur le territoire. Les plus inquiétants se manifestaient alors bien souvent dans les régions périphériques les plus vulnérables où la déprise agricole et la dévitalisation rurale condamnaient des collectivités entières dans les milieux qu'on désignait alors comme des paroisses marginales. Ces mouvements ont été contenus par les dispositions de la loi.

Le contexte économique et financier actuel fournit des raisons supplémentaires pour apprécier la pertinence de cette loi et justifier son renforcement. Depuis le début des années 2000, en effet, les terres agricoles sont redevenues des biens faisant l'objet de pratiques spéculatives par des investisseurs soucieux de placer leurs liquidités. À la différence des années 1970, cependant, la nature et les moyens de ces investisseurs ont changé : il ne s'agit plus tant de particuliers dotés de patrimoines personnels importants, que de sociétés d'investissement ou d'entreprises fortement capitalisées qui procèdent à l'acquisition et à la gestion d'actifs agricoles. Ce mouvement spéculatif correspond à une transformation majeure du secteur et de l'économie financiers où la terre est redevenue une valeur refuge. La propriété foncière est désormais devenue une composante importante de la stratégie de portefeuille de la plupart des grands investisseurs, en particulier les investisseurs institutionnels qui y trouvent un moyen de réduire le risque et de stabiliser le rendement de leurs stratégies d'investissement.

Cet intérêt croissant des investisseurs institutionnels pour la terre a plusieurs causes, dont la principale est liée au contexte macro-économique. La crise financière de 2008, l'incertitude qui plane sur les marchés financiers depuis ce temps, ainsi que la faiblesse des rendements sur les

marchés conventionnels, ont poussé les gestionnaires de fonds à canaliser leurs capitaux vers des secteurs dits « de base », comme les infrastructures, les ressources naturelles, ainsi que les terres agricoles. Alimenté par une hausse anticipée de la demande des commodités et par de bas taux d'intérêt, ce nouveau paradigme financier voit en fait dans les terres un placement sûr, qui est de surcroît assorti de rendements soutenus.

Cela explique en grande partie pourquoi le phénomène d'accaparement des terres est devenu un fait économique majeur, qui se déploie maintenant à l'échelle du globe. Selon les données récentes recueillies par la Matrice foncière, un organisme indépendant de veille sur les transactions foncières à l'échelle internationale, près de 83 millions d'hectares de terres agricoles – soit 1,7 % du territoire agricole de la planète - auraient été négociés depuis une décennie. En matière de superficie, cela représente environ les deux tiers de tout le territoire québécois. Si ce sont les pays du sud qui ont été les plus impactés jusqu'ici, cette dynamique rattrape maintenant les pays du Nord ; le phénomène, beaucoup moins visible et étendu qu'ailleurs, prend cependant des formes et des moyens plus sophistiqués, qui s'adaptent aux structures économiques et juridiques des sociétés. Et qui génèrent des effets qui pourraient s'avérer tout aussi déstructurant sur les conditions d'exercice de l'agriculture de métier ainsi que sur la vitalité des communautés agricoles.

## PARTIE 2

---

# **Le paradigme financier et l'accaparement des terres**

Partout dans le monde désormais, les structures agricoles sont mises sous pression par le système financier. Des capitaux gigantesques se déplacent maintenant à grande vitesse pour chercher des destinations refuges dans des transactions touchant souvent des portions significatives des domaines agricoles nationaux. Le phénomène touche inégalement les territoires et les diverses régions du monde, certes, mais plus aucun lieu n'est désormais à l'abri des convoitises. Le domaine foncier fait partie intégrante du paradigme financier actuel et le jeu de la concurrence impose désormais aux grands acteurs de composer avec les stratégies que les choix d'investissement imposent. Ils sont rares ceux-là qui peuvent maintenant se permettre d'ignorer cette dimension. Il leur faut dès lors composer des portefeuilles qui leur permettront de faire face aux résultats de leurs concurrents. Ce n'est plus qu'une question de temps avant que la norme ne se généralise dans les stratégies : il deviendra de plus en plus impératif, pour tenir la comparaison et la concurrence, de « détenir » des placements dans le domaine foncier.

Les faits récents l'ont montré au Québec : des investisseurs institutionnels, ainsi que d'autres acteurs économiques disposant d'importantes liquidités, se positionnent d'ores et déjà sur le foncier agricole. La Caisse de dépôt et placement du Québec, pour ne nommer qu'elle, n'a-t-elle pas pris une part active dans la capitalisation d'un fonds d'acquisition foncière de 250 millions de dollars? Bien que la Caisse ait pris la peine de préciser que ses placements ne viseraient pas le Québec, cela n'a rien de rassurant et confirme bien la tendance de fond. Le signal est lancé. Ce que la Caisse fera avec d'autres investisseurs au Brésil et en Australie, d'autres essaieront de le faire ici.

Le cas de la Banque Nationale au Lac St-Jean, qui a acquis quelques milliers d'acres dans cette région en 2012, est devenu emblématique. Ce cas a confirmé le fait que les causes qui dynamisent le phénomène à l'échelle internationale sont tout aussi en vigueur ici qu'ailleurs, et que les moyens déployés par cette agriculture de capitaux peuvent déstabiliser très rapidement l'économie agricole d'une région. Mais, plus que tout, ce cas a aussi illustré le fait que la *Loi sur l'acquisition des terres agricoles par des non-résidents* ne suffirait pas à elle seule à contrecarrer de manière efficace ce phénomène.

## PARTIE 3

---

### **La SADAQ est un instrument stratégique essentiel**

Pour donner au modèle agricole québécois les moyens de rivaliser à armes égales avec ces puissants acteurs et d'assurer son développement à long terme, il faudra innover et mettre de l'avant des mesures d'initiative structurantes. L'arrivée de fonds d'investissement et de compagnies non agricoles sur le foncier au Québec a montré que l'agriculture de capitaux ne sera pas que le fait d'investisseurs étrangers - chinois, sud-coréens ou saoudiens -, mais bel et bien aussi le fait d'institutions financières et de compagnies d'ici. Si la LATANR limite au maximum l'emprise que peuvent exercer les investisseurs étrangers sur la structure de contrôle et de gestion des terres agricoles au Québec, cette loi a paradoxalement pour effet de protéger le « marché » des actifs agricoles pour les investisseurs enregistrés au Québec.

Il s'agit là, nous le voyons bien, d'un effet secondaire – pour ne pas dire pervers - de la loi qui va manifestement à l'encontre de son esprit. Car l'effet déstructurant ne repose pas seulement sur le transfert de la propriété à l'étranger, mais aussi et surtout sur le fait que l'acteur financier acquéreur étend un modèle d'agriculture qui sépare la propriété de l'exploitation. Un tel modèle ne peut qu'accélérer le développement d'une agriculture industrielle, fortement concentrée, qui évacuera les producteurs au profit du développement d'un salariat agricole, et qui transformera les collectivités rurales en réservoirs de main-d'œuvre. Cela aura un impact majeur sur le développement local et régional en privant ainsi le milieu d'entrepreneurs/producteurs bien enracinés dans leur milieu, ainsi qu'en éloignant les centres de décision des opérations. De ce point de vue, l'origine nationale de l'acquéreur devient secondaire : sur le plan du modèle d'affaires, la différence des effets n'est pas bien grande entre un investisseur institutionnel québécois et un spéculateur étranger.

Le phénomène de l'accaparement des terres est désormais induit par les évolutions du monde financier auquel appartiennent les institutions financières québécoises et aux règles desquelles elles ne pourront que très difficilement se soustraire. Dans les faits, ici comme ailleurs, la seule manière d'éviter qu'elles ne s'immiscent dans le domaine foncier agricole c'est d'adopter un appareil législatif fort et contraignant. L'autoréglementation en cette matière comme en bien d'autres dans le domaine économique tient du voeu pieux. La littérature scientifique l'établit clairement : l'existence de politiques agricoles fortes ont fait, et continuent de faire, la différence entre les pays en matière d'accaparement des terres. Ces politiques favorisent le développement de communautés agricoles prospères et attachées à la pérennité de leurs territoires d'appartenance, en plus de mettre

à leur disposition des moyens permettant d'être en prise avec les grands enjeux. Lorsqu'ils visent le développement à long terme de l'agriculture de métier, ces moyens habilitent non seulement les collectivités à limiter les effets délétères de la spéculation, mais ils permettent surtout d'agir de manière efficace sur les paramètres qui charpentent le développement du domaine agricole. La *Loi sur l'acquisition des terres par des non-résidents* aurait donc un maximum d'impact si elle favorisait l'émergence et le développement d'un ensemble cohérent d'institutions publiques chargées de promouvoir et développer le modèle agricole québécois.

L'Institut de recherche en économie contemporaine (IRÉC) a produit au cours de deux dernières années deux rapports de recherche axés sur cette question (voir les annexes 1 et 2). Un premier, qui portait plus spécifiquement sur la question de l'accaparement des terres, se trouve en annexe du présent mémoire. L'objectif était de comprendre les caractéristiques, les causes profondes, mais aussi les enjeux de cette dynamique pour le modèle agricole québécois. Notre constat portant sur l'insuffisance de la LATANR est tiré de ce rapport.

Dans un second rapport, également annexé au présent mémoire, nous avons cherché à définir une piste d'action pour mieux outiller le Québec. Nous avons proposé la création d'une Société d'aménagement et de développement agricole pour le Québec (SADAQ). Conçue pour associer l'ensemble du milieu non seulement à une veille stratégique constante sur les mouvements spéculatifs, la SADAQ est d'abord et avant tout un instrument de mise en valeur du domaine agricole visant à s'assurer que la protection du territoire agricole s'accompagne également d'une protection de la vocation du sol qui doit rester au service d'une agriculture de métier. Dotée d'un pouvoir d'intervention et d'acquisition des terres, la SADAQ est à la fois un moyen d'éviter que le domaine agricole ne soit laissé à lui-même face aux investisseurs institutionnels, ainsi qu'un instrument de mise à la disposition des sols pour la relève de même que pour les agriculteurs établis cherchant à développer leurs fermes. Reposant sur la mobilisation des acteurs du milieu, porteurs d'une connaissance fine du domaine agricole local, de ses potentiels comme de ses besoins, la SADAQ, telle que la définit notre proposition, est un instrument qui viendrait compléter de manière flexible et efficace le dispositif institutionnel de protection et mise en valeur du domaine agricole québécois.

Ce mécanisme de régulation des transactions permettrait d'éviter que le marché des terres ne soit sous la houlette de capitaux dirigés de l'extérieur des producteurs agricoles, sans pour autant réduire la marge d'initiative des producteurs. Le recours à la SADAQ resterait, il faut le préciser, volontaire. Notre proposition lui conférerait certes un droit de préemption, mais pour les cas d'extrême nécessité seulement, c'est-à-dire pour les seuls cas où une transaction spéculative aurait pour effet de compromettre gravement le développement agricole d'un secteur ou d'une collectivité. L'observation du cas français, où les SAFER existent depuis plusieurs décennies montre que ces cas demeurent extrêmement rares.

Privilégiant franchement et fermement la préservation de la vocation des terres pour la production menée par des agriculteurs de métier, la SADAQ constituerait également un puissant moyen de revitalisation de certains milieux ruraux en facilitant l'accès des terres à une relève agricole devant qui la spéculation foncière dresse des obstacles souvent insurmontables. Notre proposition prévoit en effet un mode de financement de la capacité d'acquisition de la SADAQ qui permettrait de mettre du capital patient au service de l'entrée dans le métier d'agriculteur. Le montage financier proposé, celui de la création d'un fonds capitalisé par émission d'obligations et par réinvestissement des gains réalisés par la vente de propriétés remises à niveau, permettrait d'offrir des conditions avantageuses de financement. Un tel montage pourrait également favoriser

la participation des investisseurs institutionnels qui pourraient y faire des investissements sans pour autant avoir à court-circuiter l'agriculture de métier par la mise en place d'un mode d'exploitation par sous-traitance et salariat.

## Conclusion : agir maintenant

Il n'y a pas de crise d'accaparement des terres au Québec. En dépit de quelques incidents qui ont trop souvent été traités avec sensationnalisme et une compréhension fort rudimentaire des facteurs en cause, il n'y a pas lieu de s'alarmer. Et c'est bien là une raison pour intervenir maintenant, en toute sérénité. La mise en place d'un dispositif institutionnel avant que les problèmes ne se manifestent obéit à un sage principe de précaution. Au-delà de la manifestation tangible des problèmes, bien avant que les cas de spéculation s'élargissent et ne disloquent de proche en proche le modèle agricole de détention et de gestion des terres. Il faut savoir lire les tendances qui, inéluctablement, les feront naître si rien n'est fait. Il faut donc envisager la question de l'accaparement des terres dans l'ensemble de son contexte. Il s'agit d'un phénomène qui ne se gèrera pas par le seulement encadrement de l'acquisition des terres par des non-résidents.

En tant que composante d'un paradigme financier qui s'impose et s'imposera de plus en plus à l'ensemble des investisseurs institutionnels, l'accaparement des terres peut être aussi un phénomène local, induit et produit par des acteurs québécois. Il faut prévenir les débordements et les effets pervers des pratiques financières sur l'agriculture de métier en créant la **Société d'aménagement et de développement agricole du Québec**. En le faisant maintenant et en faisant preuve d'imagination dans son mécanisme de financement, il sera même possible d'innover en favorisant une conciliation des intérêts des uns et des autres. Aux investisseurs, la SADAQ offrirait une occasion et un moyen d'inscrire des actifs fonciers agricoles dans leurs stratégies de portefeuille. Aux agriculteurs, elle offrirait la possibilité de bénéficier à la fois de ses capitaux et de sa protection pour le développement d'une agriculture de métier bien inscrite dans son milieu et en continuité avec les choix de la développer en privilégiant le modèle de la ferme familiale. Et aux milieux ruraux et régionaux, elle donnerait un outil supplémentaire pour mieux orienter le développement.

# **Annexe A**

## **L'accaparement des terres et les dispositifs d'intervention sur le foncier agricole Les enjeux pour l'agriculture québécoise**

François L'Italien

MARS 2012

### **Résumé**

Le phénomène de l'accaparement des terres est devenu, au cours des dernières années, un enjeu majeur pour les sociétés préoccupées par leur souveraineté alimentaire et la prospérité de leur agriculture. Cela s'explique aisément : la déstructuration des communautés rurales, l'augmentation des pressions financières et commerciales sur le foncier et la fragilisation du secteur agricole des pays ciblés constituent autant d'effets délétères d'un phénomène qui prend chaque année de l'ampleur.

Si elle frappe de plein fouet les communautés de plusieurs pays du Sud et en particulier ceux d'Afrique et d'Asie, cette dynamique pousse désormais ses ramifications au seuil des pays occidentaux. Les causes qui génèrent l'accaparement des terres valent en effet aussi bien pour ces pays que pour ceux du Sud. À ce titre, les terres agricoles du Québec auraient été convoitées récemment par des investisseurs étrangers. Même si cette information n'a pu être validée jusqu'ici, cela a néanmoins été suffisant pour amorcer une réflexion de fond sur la question.

Le présent rapport de recherche voudrait contribuer à cette réflexion en interrogeant le phénomène de l'accaparement des terres sous deux angles complémentaires qui constituent les parties de ce document. Il s'agit d'abord de circonscrire les caractéristiques générales de cette dynamique mondialisée et d'en approfondir les causes principales. Parmi celles-ci, le poids grandissant exercé par les acteurs financiers et les pratiques spéculatives a été identifié comme étant déterminant. Les investisseurs institutionnels, à commencer par les fonds de pension, font partie des acteurs principaux organisant la ruée vers les terres. Le foncier et les établissements agricoles constituent pour eux des actifs assumant deux fonctions importantes pour la composition de leurs portefeuilles soit celles de couverture et de rendement.

Prenant acte de cette nouvelle donne, le rapport examine en second lieu quelques-uns des dispositifs institutionnels existant en France et aux États-Unis pour limiter les effets de la spéculation et aménager le foncier de manière à conserver sa multifonctionnalité et son transfert. La description des SAFER, de la Foncière Terre de liens ainsi que des fiducies foncières agricoles permet d'envi-

sager un éventail de solutions dont pourrait s'inspirer le Québec pour consolider sa maîtrise de l'occupation du territoire agricole ainsi que pour structurer les conditions de la relève.

Un fil rouge traverse les deux parties de ce rapport et ouvre sur des considérations stratégiques concernant l'avenir du monde agricole québécois soit le rôle de l'épargne capitalisée dans les interventions présentes et à venir sur le foncier. Ou bien cette épargne est mobilisée par des acteurs privés pour soutirer du foncier le maximum de rendement, comme la dynamique d'accaparement des terres en fournit l'exemple ou bien cette épargne est mise au service de la prospérité du monde agricole en soutenant ses projets de développement et en assurant la pérennité de l'usage de ses établissements. Si c'est ce dernier choix qui apparaît le plus approprié, des dispositifs d'intervention devront être conçus pour compléter « activement » la politique agricole du Québec.

## Table des matières

<b>Introduction</b> .....	1
<b>CHAPITRE 1</b>	
<b>L'accaparement des terres et les pressions commerciales et financières sur le foncier agricole : tour d'horizon du phénomène</b> .....	3
1.1 Ampleur et principales caractéristiques du phénomène .....	3
1.2 Les principales causes du phénomène .....	7
1.2.1 Le poids de la demande de produits de base : nourriture et biocarburants .....	8
1.2.2 Le poids de la financierisation du secteur agricole .....	9
1.2.2.1 Les effets de la spéculation sur les produits de base .....	10
1.2.2.2 Des actifs sûrs et rentables pour les investisseurs .....	11
1.3 La situation au Québec .....	16
1.3.1 Des acteurs canadiens et québécois qui se positionnent déjà .....	18
<b>CHAPITRE 2</b>	
<b>Des dispositifs institutionnels pour le contrôle et le transfert des actifs agricoles : regard sur les formules développées en France et aux États-Unis</b> .....	21
2.1 Le cas de la France .....	23
2.1.1 Les SAFER .....	23
2.1.1.1 Cadre institutionnel et objectifs généraux .....	23
2.1.1.2 Acquisition de terres et droit de préemption .....	25
2.1.1.3 Observatoire du foncier .....	27
2.1.1.4 Structure interne et mode de financement .....	27

2.1.2 Terre de liens . . . . .	28
2.1.2.1 Objectifs et fonctions de la société . . . . .	28
2.1.2.2 La structure administrative et financière de la Foncière . . . . .	29
2.2 Le cas des États-Unis . . . . .	31
2.2.1 Les fiducies foncières . . . . .	31
2.2.1.1 Contexte institutionnel . . . . .	31
2.2.1.2 Structure et fonctions des fiducies foncières . . . . .	31
2.2.2 Les fiducies foncières agricoles . . . . .	32
<b>Conclusion</b> . . . . .	35
<b>Annexe 1</b> . . . . .	39
<b>Bibliographie et sources d'information</b> . . . . .	41

## Introduction

En mars 2010, les médias québécois faisaient état des intentions affichées par des investisseurs chinois d'acquérir au moins 40 000 ha de terres agricoles au Québec. La commande, disait-on alors, était ferme et constituait la première vague d'une série de transactions importantes à venir portant sur le foncier agricole. Cette nouvelle a produit un puissant effet. Même si ces affirmations n'étaient pas accompagnées de données factuelles précises permettant de les valider, plusieurs observateurs du monde agricole ont néanmoins vu là un signe avant-coureur très important. Le Québec n'étant pas isolé du reste du monde, l'une des dynamiques de fond reconfigurant actuellement les structures du secteur agricole s'était frayé un chemin jusqu'à nous : le phénomène de l'accaparement des terres par des investisseurs cognait maintenant aux portes du territoire agricole québécois. Visant à la fois les terres et les établissements agricoles et influençant simultanément la structure de l'occupation du territoire et les mécanismes de soutien à la relève agricole, ce phénomène avait déstructuré suffisamment de communautés rurales dans le monde pour ne pas redouter qu'il s'étire pleinement jusqu'ici. En fait, ce qui n'était au départ qu'une nouvelle au téléjournal a eu le mérite de soulever toute une série de questions stratégiques décisives pour le modèle agricole québécois.

Parmi ces questions, les premières ont évidemment porté sur notre connaissance du phénomène d'accaparement des terres : quelle est son ampleur au Québec? Comment peut-on l'évaluer? Quels sont les régions et les types de productions qui sont principalement visés? Quels sont les principaux acteurs derrière son introduction et son expansion? À quels types de stratégies ces acteurs recourent-ils, le cas échéant, pour faire main basse sur les terres? Ces questions sont restées sans réponse satisfaisante. Pourquoi? Parce que le Québec ne dispose actuellement que de très peu de moyens pour avoir une connaissance fine et raisonnée des transactions sur le foncier agricole. Autrement dit, ce n'est pas parce qu'il n'existe actuellement aucune donnée substantielle sur le phénomène au Québec qu'il n'existe pas. Bien au contraire.

Cette pénurie d'outils de veille et de suivi des tendances influençant le foncier est un indice éloquent du retard que le Québec devra rattraper s'il veut faire face à un mouvement de fond qui n'épargne aucun pays du monde, y compris les pays industrialisés. Car il y a un mouvement de fond qui a pris son essor à partir de 2005 et qui, depuis la crise financière de 2008, est entré dans une phase critique de développement : on assiste depuis ce temps à une véritable ruée vers les terres, et en particulier les terres agricoles, qui ne semble pas sur le point de s'essouffler. Pilotée par de puissants acteurs financiers et des sociétés transnationales, cette ruée a pour effet d'aspirer le foncier agricole dans la logique spéculative du système financier puisque les terres sont devenues des actifs financiers essentiels dans la composition du portefeuille de titres des gestionnaires de fonds. Exerçant à la fois des fonctions de couverture et de rendement dans les stratégies de capitalisation, les terres agricoles constituent des actifs forts prisés par des investisseurs à la recherche de placements sûrs dans le contexte de l'instabilité financière actuelle.

La question n'est donc pas de savoir si le Québec sera ou non affecté par ce mouvement, mais bien quand et comment le territoire agricole québécois sera touché. Les causes qui poussent l'accaparement des terres en Afrique ou en Europe de l'Est sont tout aussi actives en Amérique du Nord. Reporter l'échéance de l'élaboration d'une stratégie afin d'évaluer et de répondre au phénomène pourrait entraîner des effets délétères majeurs sur les cadres « traditionnels » d'exploitation et d'occupation du territoire agricole du Québec. Il s'agit de voir comment le monde agricole québécois pourrait développer de nouveaux outils d'observation, d'évaluation et d'opération sur le foncier agricole qui permettrait de garder l'initiative et de consolider les mécanismes endogènes de transfert des terres et des établissements agricoles.

Le présent rapport de recherche voudrait contribuer à la formation d'une telle stratégie. Nous avons d'abord procédé à un survol des principales caractéristiques macro-économiques de la ruée vers les terres en nous appuyant sur les données internationales disponibles les plus récentes. Pour l'essentiel, nous pouvons dire que ce phénomène a jusqu'à présent davantage affecté les terres agricoles des pays du Sud, qui présentent non seulement des conditions agroclimatiques spécifiques, mais surtout des lacunes évidentes sur le plan des institutions destinées à protéger le territoire et les communautés agricoles. Ce dernier point ne saurait être sous-estimé. Cet aperçu nous a permis ensuite d'identifier et d'approfondir les causes économiques premières de ce phénomène, qui se complètent et se renforcent mutuellement : d'une part, la demande de plus en plus grande pour les commodités agricoles et en particulier pour celles qui sont intégrées dans le processus de production des biocarburants, a exercé des pressions commerciales inédites sur le foncier agricole. D'autre part, le poids grandissant exercé par la financiarisation du secteur agricole sur le foncier conduit à la transformation des terres en actifs financiers destinés à meubler le portefeuille des investisseurs. Là se situe, selon nous, le principal vecteur de l'accaparement des terres, et c'est par le truchement de ce vecteur que le Québec sera indubitablement happé. Cela se concrétise déjà par l'activité d'importants fonds institutionnels québécois et canadien spéculant sur le foncier agricole ou forestier, ainsi que par l'arrivée de nouveaux joueurs visant à se positionner favorablement dans le marché des terres.

Après avoir dégagé ce constat, nous avons produit une description schématique d'outils d'acquisition et d'intervention sur le foncier agricole qui pourraient informer une stratégie de riposte du milieu agricole québécois. Nous avons plus particulièrement mis l'accent sur les dispositifs institutionnels développés en France et aux États-Unis pour agir de manière structurelle sur l'occupation du territoire et la permanence de la vocation agricole autocontrôlée. Les SAFER, la société Terre de liens ainsi que les fiducies foncières sont les trois principaux dispositifs décrits ici. Leur

structure interne, leur mode de financement, leurs fonctions et les modalités de leurs interventions doivent être connus pour décliner un certain éventail de possibilités qui s'offrent à nous.

De cette enquête, il se dégage cette conclusion essentielle : la mobilisation des bassins d'épargne capitalisée joue un rôle stratégique prépondérant dans la structuration actuelle et à venir du territoire et des activités agricoles. Des acteurs financiers privés se positionnent déjà dans le marché des actifs fonciers au Québec et une réflexion concernant l'utilisation des fonds capitalisés gérés par les agriculteurs s'impose pour être en phase avec l'évolution rapide de la situation. Étant donné que le modèle agricole québécois est confronté à un phénomène qui prend de l'ampleur et qui mettra à l'épreuve ses fondements, il nous semblerait opportun d'approfondir les pistes de solutions qui feraient des bassins d'épargne capitalisée contrôlés par le monde agricole québécois les piliers d'une stratégie de développement permettant de garantir l'occupation du territoire agricole et le transfert des établissements à la relève.

## CHAPITRE 1

---

# L'accaparement des terres et les pressions commerciales et financières sur le foncier agricole : tour d'horizon du phénomène

Depuis la crise alimentaire de 2008, il n'est plus possible pour les principaux acteurs du secteur agricole d'ignorer l'existence du phénomène d'accaparement des terres. Régulièrement mis à l'ordre du jour de rassemblements d'ONG préoccupées par la situation des communautés rurales et par la souveraineté alimentaire des États, ce phénomène est en voie de transformer littéralement le visage du foncier agricole dans le monde. Afin de comprendre la nature de ce vecteur que le Québec devra affronter, il importe d'abord de brosser un portrait du phénomène ainsi que d'identifier les causes importantes qui lui donnent toute sa force de frappe.

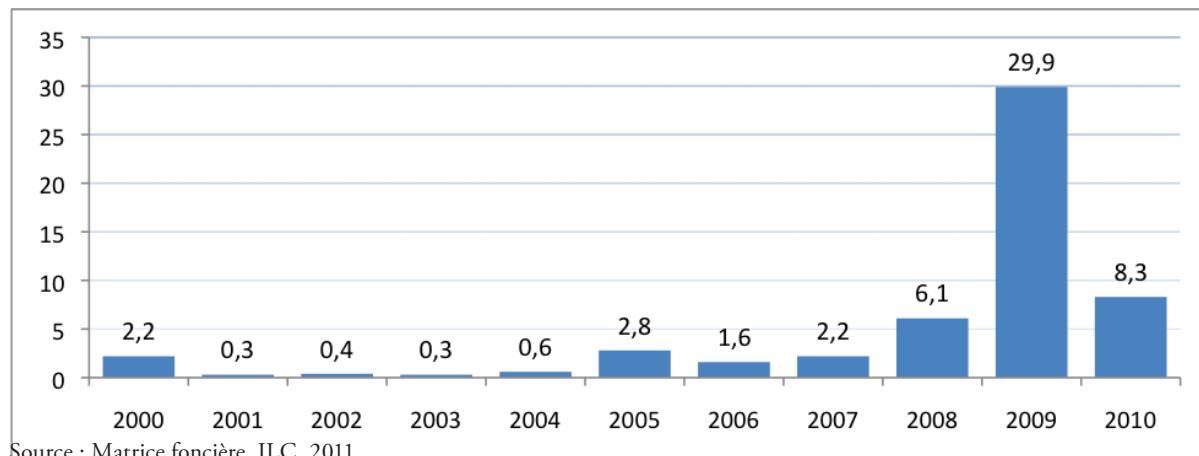
### 1.1 Ampleur et principales caractéristiques du phénomène

Afin de connaître l'ampleur du phénomène, nous nous sommes appuyés sur les données recueillies par la Matrice foncière. Mise sur pied en 2009 dans le cadre d'un projet réunissant plusieurs ONG et institutions internationales dont la Commission européenne, cette banque de données enregistre des transactions qui : 1) comprennent un transfert de droits d'usage ou de propriété sur la terre à travers des contrats de vente, de location ou de concession; 2) impliquent la conversion de terres utilisées par de petits producteurs, ou assumant des fonctions environnementales, en utilisation industrielle à grande échelle; 3) recouvrent des terres de 200 hectares et plus; 4) n'étaient pas conclues avant 2000 (ILC, 2011 : 18).

De 2000 à 2011, cette banque de données a enregistré 2 042 transactions majeures portant sur des terres, dont la superficie combinée totale serait d'environ 203 millions d'hectares (ha). Une partie de ces transactions ont été validées à travers une vaste enquête qui s'est étalée sur plusieurs

années (ILC, 2011). Ces données validées permettent de constater le rythme de progression du phénomène. Voir le graphique 1 à la page suivante.

**GRAPHIQUE 1**  
**Superficie des terres acquises 2000-2010 (en millions d'hectares)**



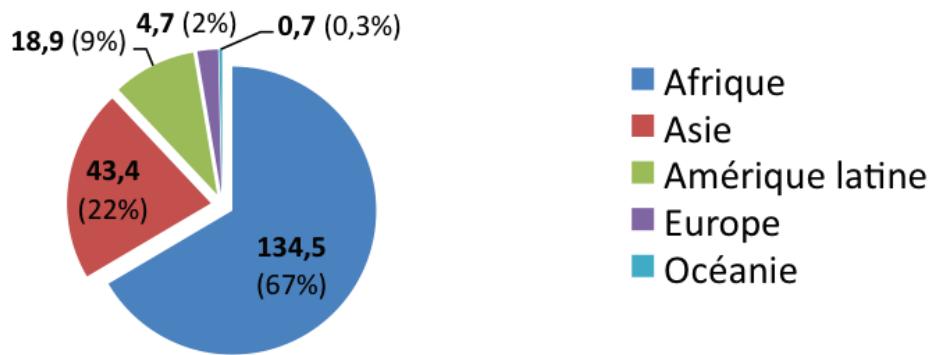
Ces données révèlent plus particulièrement que le phénomène d'accaparement des terres a pris de l'ampleur durant la première décennie des années 2000, avec une importante accélération de la cadence à partir de 2005. Comme nous allons le voir plus loin, cette accélération s'explique notamment par la conjonction de crises socio-économiques induites par d'importantes transformations qui reconfigurent les économies du monde. Cette conjonction de crises a eu pour résultat de hausser le niveau de la demande pour les terres dans le monde : en cinq ans, le nombre de transactions annuelles a littéralement explosé, passant de 2,8 millions d'ha à 8,3 millions d'hectares, ce qui signifie une augmentation de 296 %. Dans ce portrait, 2009 apparaît comme une année exceptionnelle avec des transactions ayant atteint près de 30 millions d'hectares. En bref, la crise financière de 2008 a généré les conditions pour une véritable « ruée » vers les terres considérées avec raison comme une valeur refuge par les gestionnaires de fonds en temps de crise. Nous aurons l'occasion d'y revenir, mais disons déjà que si 2009 apparaît atypique en regard des années précédentes, il est possible, compte tenu de l'instabilité systémique croissante des marchés financiers (Morin, 2006), que cette « ruée » se reproduise de plus en plus fréquemment dans un avenir rapproché. Pour ce qui est de la détente affichée en 2010 vis-à-vis de 2009, il est possible que cela constitue le retour à une augmentation « normale » du rythme de l'acquisition de terres, ce qui pourrait dessiner la nouvelle tendance pour les prochaines années. Il est aussi probable que les contractants impliqués dans ces transactions sur le foncier aient décidé d'être plus discrets, la vague d'accaparement des terres de 2009 ayant attiré l'attention des médias ainsi que des organisations de défense de droits sur cette question importante. Il est probable, donc, qu'il y ait une différence significative entre le nombre de transactions annoncées – et compilées – et le nombre de transactions réelles. Ce qui pourrait aussi être le cas pour les années subséquentes. Dans tous les cas, il apparaît évident que le phénomène a pris un essor décisif depuis 2005, et la tendance qui se dessine laisse penser qu'il gagnera en importance au cours des prochaines années.

Par ailleurs, les données recueillies par la Matrice foncière permettent de préciser un autre aspect important de la dynamique de l'accaparement des terres, soit les principaux foyers où se

déploie le phénomène. Le graphique 2 montre bien qu'il s'agit, pour le moment, d'une dynamique qui touche essentiellement les pays du Sud, à commencer par l'Afrique :

GRAPHIQUE 2

**Superficie des terres accaparées, par continent 2000-2010 (en millions d'hectares; en pourcentage de la superficie totale)**



Source : Matrice foncière, ILC, 2011

Sur les 203 millions d'hectares de terres transigées et recensées par la Matrice foncière depuis 2000, 134,5 millions d'hectares, soit 67 %, concernent l'Afrique. Il est possible que ces données, estimées par plusieurs chercheurs, proviennent du fait que les transactions soient là-bas plus publicisées qu'ailleurs : l'attention médiatique portée sur les transactions réalisées sur ce continent, où l'on retrouve un taux élevé de malnutrition, induit peut-être une surreprésentation de ces transactions en regard des autres parties du monde. Les acquisitions de blocs de terre au Brésil ou aux États-Unis, par exemple, semblent moins médiatisées qu'en Afrique, où ce phénomène engendre davantage de contradictions sociales. Ceci dit, il est clair que c'est sur ce continent, et en particulier dans l'Afrique subsaharienne, où près de 700 millions de personnes dépendent de terres communales pour vivre, que se concentrent pour le moment les plus vastes opérations sur le foncier.

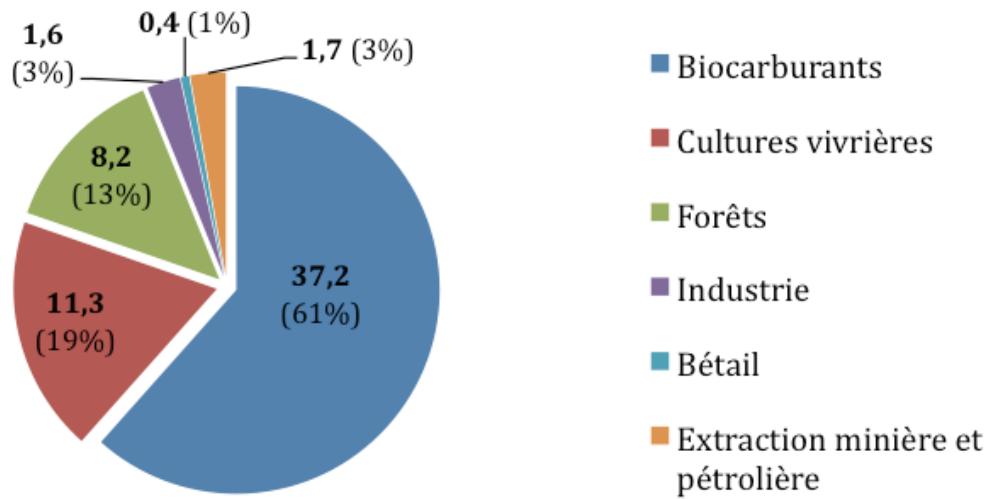
Parmi les raisons qu'il est possible d'évoquer pour expliquer cet engouement pour les terres d'Afrique, il en est une qui ressort nettement du lot : la faiblesse – voire dans certains cas l'absence – de structures d'encadrement législatif et réglementaire des transactions portant sur le foncier rend les opérations d'accaparement des terres beaucoup plus aisées pour les investisseurs étrangers (RRI, 2012; ILC, 2011). Le déficit de volonté politique des autorités publiques de certains pays d'Afrique, mais aussi d'Asie et d'Amérique du Sud est à l'origine de cette faiblesse d'encadrement. Dans certains cas, ce sont même les autorités gouvernementales qui organisent et facilitent la vente de leurs terres afin d'attirer des investisseurs sur leur territoire. L'exemple le plus frappant est celui du Sud-Soudan, dont l'indépendance date de 2011. À l'heure actuelle, déjà plus de 9 % du territoire a été cédé à des investisseurs étrangers, dont le quart de ces blocs de terres acquis est situé dans la ceinture verte bordant la capitale Juba (RRI, 2012 : 17). Les firmes d'investissement américaines Jarch Capital et Nile Trading ont acquis respectivement 400 000 ha et 600 000 ha, lesquelles superficies ont été achetées pour être mises en exploitation. Or, pour l'instant cependant, elles ne constituent que des actifs financiers dans le portefeuille de ces firmes et restent en jachère. Ajoutons à cela le fait qu'une proportion significative des petits producteurs agroforestiers dans beaucoup de pays d'Afrique subsaharienne, d'Asie et d'Amérique du Sud occupe le territoire sur la base du droit coutumier et ne détient à cet effet aucun titre de propriété qu'ils pourraient mobiliser sur le plan

juridique pour contrer ces transactions. Ce sont les gouvernements qui, étant titulaires de ces biens communaux, se chargent de les administrer en blocs au nom des communautés locales. Par exemple, en Afrique, 98 % de la tenure forestière, qui s'articule étroitement avec la tenure agricole, est directement gérée par le gouvernement; en Asie, cette proportion est de 67 %, alors qu'en Amérique du Sud elle est de 36 % (Sunderlin et coll., 2008). On comprend aisément l'intérêt des investisseurs lorsque des gouvernements leur proposent des transactions de grande envergure aussi simples que peu coûteuses.

Dans tous les cas, l'un des facteurs décisifs quant aux choix exercés actuellement par les investisseurs sur les zones ciblées pour l'acquisition de terres est le degré d'ouverture des gouvernements nationaux vis-à-vis de ce type d'investissement étranger, le niveau d'encadrement législatif et réglementaire du foncier qui y prévaut, ainsi que l'existence de mécanismes juridiques de protection de l'intégrité des terres et établissements agricoles. L'ampleur et aussi la localisation du processus d'accaparement du patrimoine foncier dépendent largement de cette variable politique et juridique décisive.

Par ailleurs, l'accaparement des terres peut se décliner en fonction des logiques sectorielles qui s'y déploient. Les données recueillies par la Matrice foncière nous permettent, en effet, de constater à quelles fonctions économiques sont officiellement imparties les terres acquises :

**GRAPHIQUE 3**  
**Acquisition des terres dans le monde, par secteur (en millions**  
**d'hectares; en pourcentage de la superficie totale)**



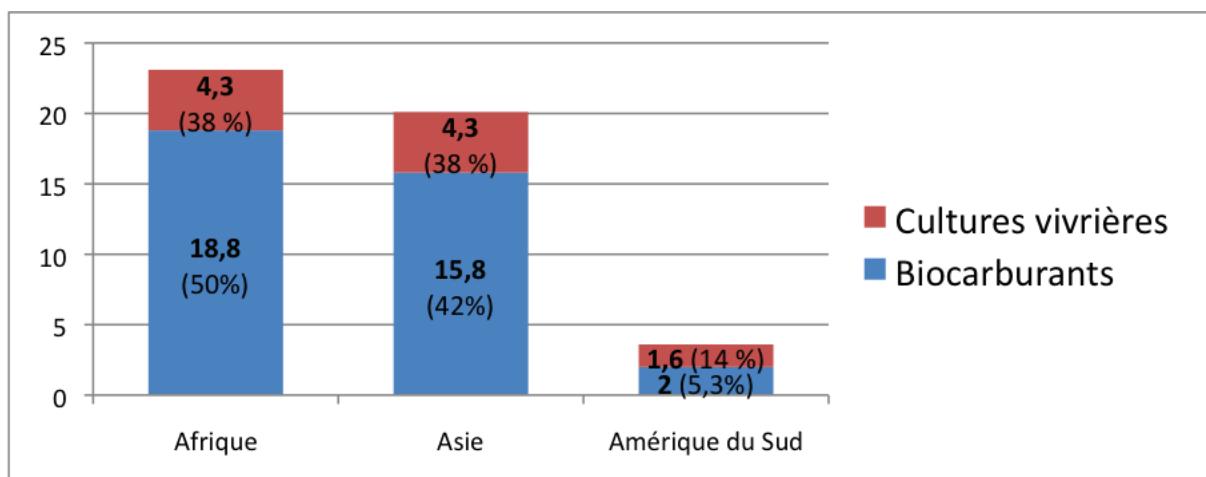
Source : Matrice foncière, ILC, 2011

Il ressort de ce graphique un fait majeur : les principaux projets de développement visés par l'acquisition des terres concernent d'abord et avant tout le foncier agricole. Plus des trois quarts (80 %) des transactions recensées touchaient l'agriculture, que ce soit aux fins de production de biocarburants, ou à celles de produits destinés à l'alimentation. Cette proportion corrobore largement les principales tendances de la demande pour des produits de commodité agricole dans les prochaines années, ainsi que les affirmations lancées par les grandes organisations internationales depuis cinq ans concernant l'avenir de ces secteurs industriels stratégiques pour le 21<sup>e</sup> siècle.

L'alimentation et le virage « vert » des bases énergétiques des pays industrialisés constituent deux secteurs majeurs au cœur d'accords internationaux, qui fixent – ou vont fixer - la nouvelle donne pour les décennies à venir. L'accaparement des terres apparaît être la stratégie dominante de certains acteurs pour se positionner au sein de ces secteurs, ainsi que pour influencer directement le cours de ces tendances qui reconfigurent l'économie politique internationale.

Il existe une géographie économique de ces lignes de force sectorielles liées à l'accaparement des terres dans la mesure exacte où une division internationale du travail est en voie de se cristalliser à travers ce processus. L'appartenance des États dont les terres sont visées à des zones d'influence géopolitiques, les intérêts stratégiques des groupes industriels et financiers, mais aussi la proximité des marchés, le niveau de développement des infrastructures, le degré d'intégration des économies affectées et les caractéristiques agroclimatiques des territoires ciblés constituent autant de facteurs intervenant, parmi d'autres, dans la répartition régionale des terres agricoles accaparées. Le graphique suivant illustre cette répartition de l'accaparement des terres agricoles :

**GRAPHIQUE 4**  
**Répartition régionale des superficies de terres accaparées, par secteur (en millions d'hectares; en pourcentage de la superficie sectorielle totale)**



Source : Matrice foncière, ILC, 2011

Ainsi, ce que le tableau met en évidence, c'est que la moitié de l'ensemble des transactions recensées visant à exploiter la terre aux fins de la production de biocarburants s'est réalisée en Afrique et un peu moins en Asie. Les cultures vivrières sont aussi ce que l'on exploite en second lieu sur ces deux continents. Le tableau montre que l'Amérique latine n'est pas le continent de prédilection des investisseurs pour ces productions. En fait, les terres de cette région du monde sont beaucoup accaparées aux fins de l'extraction minière et pétrolière : des transactions à la hauteur de 1,4 million d'ha ont été recensées pour cette industrie, ce qui signifie l'essentiel (82 %) de toutes les terres accaparées pour ce secteur (ILC, 2011).

## 1.2 Les principales causes du phénomène

À titre de phénomène propre à l'économie politique internationale, la ruée vers les terres s'insère dans la trame des transformations et des contradictions qui traversent actuellement les

économies du monde, trame dont il faut dépeindre schématiquement les forces qui donnent à ce phénomène son impulsion et ses orientations décisives. À cet effet, il est possible de distinguer et d'analyser deux principales dynamiques structurelles qui, provenant de secteurs économiques différents, se combinent et se renforcent mutuellement pour exercer des pressions de plus en plus grandes sur le foncier agricole. Ces deux dynamiques interviennent directement dans la construction des stratégies des principaux acteurs impliqués dans le processus d'accaparement des terres et doivent, à ce titre, être établies afin de cadrer la recherche de solutions efficaces à ce phénomène. Il s'agit de l'augmentation de la demande de produits de base, en particulier la nourriture et les biocarburants, ainsi que la financiarisation du secteur agricole. Analysons schématiquement chacun d'eux.

### **1.2.1 Le poids de la demande de produits de base : nourriture et biocarburants**

Une première cause du phénomène de l'accaparement des terres est le poids grandissant exercé sur le foncier par les produits alimentaires et les biocarburants (CNUCED, 2009 ; FEE, 2012). Ce sont des effets entraînés par la course à la production de ces deux types de commodités que nous allons traiter ici, puisque les données disponibles nous ont montré que l'accaparement des terres se fait principalement aux fins de la demande provenant de ces deux secteurs. Nous mettrons plus particulièrement l'accent sur la structuration de la filière des biocarburants qui apparaît être l'un des principaux moteurs de ce phénomène.

D'abord, la hausse continue de la demande mondiale en commodités alimentaires est un fait largement connu et documenté. Si l'augmentation de la population mondiale est souvent mentionnée pour expliquer cette croissance, la modernisation économique rapide et la transformation des modes de vie dans plusieurs pays produiraient davantage d'effets structurants sur cette courbe (ILC, 2011). Il se trouve en effet que plusieurs régions du monde achèvent en ce moment un intense processus d'industrialisation et voient leurs économies basées sur les cultures de subsistance être remplacées par des économies où la consommation est reconfigurée par le marché des commodités. Cette transition s'accompagne de nouvelles habitudes alimentaires, où la viande remplace peu à peu les céréales comme centre de gravité de l'alimentation, ce qui paradoxalement accroît la demande en commodités céréaliers. Concomitante de la création de nouvelles classes moyennes, cette transition est de surcroît accélérée par une offre massive du crédit à la consommation qui pourrait doper la demande. Devant cela, plusieurs pays dont les capacités internes de production agroalimentaire ont atteint des limites se tournent vers d'autres régions du monde où cette production peut être réalisée selon une structure de coûts acceptable. C'est le cas notamment de certains pays du Golfe (Arabie Saoudite, Émirats Arabes Unis, Qatar), de Singapour, du Japon ou de la Corée du Sud (GRAIN, 2011 b).

L'acquisition des terres devient alors le pilier d'une stratégie d'approvisionnement qui court-circuite le recours aux marchés de commodités alimentaires et internalise toute une série de coûts liés à ces marchés. Cette stratégie d'approvisionnement, souvent pilotée ou appuyée par les gouvernements de ces pays, est néanmoins opérée par de grandes entreprises qui développent une spécialisation dans cette agriculture « délocalisée ». Ainsi, Hyundai serait en voie de mettre la main sur 10 000 ha de terres agricoles au Brésil pour produire du soja destiné notamment à la Corée du Sud; Mitsui, l'une des plus grandes sociétés japonaises, aurait pris le contrôle de la compagnie Multigrain ainsi que des 100 000 ha qu'elle détient, pour y faire pousser du soja destiné au Japon; et Olam,

un chef de file de l'agroalimentaire<sup>1</sup> situé à Singapour, aurait acquis au Gabon 300 000 ha pour produire de l'huile de palme (GRAIN, 2011 b). Dans le cas des pays du Golfe, ce sont la plupart du temps les fonds souverains de ces pays ou les sociétés de portefeuille (« holdings ») détenues par des familles fortunées, qui opèrent ces transactions. Dans tous les cas, l'accaparement des terres par ces pays est justifié sur la place publique par l'argument des intérêts supérieurs de leur « sécurité alimentaire », qui est bien souvent assurée au détriment des populations locales. En fait, puisqu'aucun mécanisme international de régulation des marchés de commodités alimentaires n'a survécu aux vagues de libéralisation appliquées depuis les années 1980, cette « sécurité alimentaire » se réalise de manière chaotique en générant de plus en plus de contradictions sociales (Ghosh, 2010).

Par ailleurs, aux côtés de cette hausse de la demande pour les denrées alimentaires, on trouve l'essor impressionnant d'une demande pour les biocarburants. Cette demande est le résultat combiné d'une hausse des prix des carburants fossiles, ainsi que des politiques industrielles et environnementales adoptées par les pays occidentaux pour diminuer leur dépendance économique envers le pétrole. Par exemple, l'Union européenne a fixé des cibles contraignantes selon lesquelles 10 % du carburant utilisé par le secteur des transports devrait être constitué de composantes décarbonisées d'ici 2020 et 80 % à 90 % de ces composantes devraient provenir des biocarburants (ILC, 2011). D'autres gouvernements, comme celui de la Californie, se sont aussi engagés dans cette voie, qui s'imposera à mesure que les impacts économiques et écologiques liés au réchauffement climatique grèveront la stabilité financière et politique des pays. Cette grande transition qui mène progressivement les économies industrialisées à sortir d'une dépendance aux énergies fossiles engage les gouvernements occidentaux à trouver de nouvelles sources d'approvisionnement pour ce nouveau secteur qui est celui des biocarburants.

Cette hausse de la demande pour les biocarburants a exercé une pression à la hausse sur la demande des commodités agricoles en général, demande déjà stimulée par l'augmentation des besoins en produits alimentaires. C'est ainsi que depuis 2011, les biocarburants ont contribué à l'augmentation de la demande en maïs dans une proportion de 70 %, de 13 % pour le blé, de 90 % pour le colza, de 47 % pour l'huile de soja et de 22 % pour l'huile de palme (FAO et coll., 2011). Cette hausse combinée s'est traduite par une pression sur les prix des commodités agricoles, ainsi que sur la valeur du foncier agricole. Les biocarburants ont ainsi largement contribué à structurer les courbes de rendements futurs des actifs agricoles et il n'est donc pas surprenant de constater que l'accaparement des terres soit au cœur du développement de ce secteur, ainsi que nous le montrent les données recueillies par la Matrice foncière.

Étant donné qu'aucune instance internationale de régulation n'a été mandatée pour planifier minimalement les modalités de cette transition vers l'usage des biocarburants et minimiser les effets délétères sur la structure du monde agricole qu'elle génère, la construction de ce secteur se réalise essentiellement par le truchement des stratégies de valorisation des grandes sociétés. En fait, plusieurs entreprises transnationales présentes dans les secteurs énergétique (Shell, Chevron, Total), chimique (BASF, Dow Chemicals, ExxonMobil) et agricole (Monsanto, DuPont, Louis Dreyfus) sont en voie d'organiser toute cette filière, intégrant l'ensemble des segments de production de commodités agricoles nécessaires à la production de biocarburants (ETC Group, 2011). Cette intégration inclut l'acquisition de terres qui devient stratégique pour assurer un approvisionnement soutenu à ces acteurs cherchant à se positionner dans le secteur. Par exemple, la société Louis Dreyfus, l'un des plus grands négociants de céréales au monde, a mis sur pied en 2007 le fonds Calyx Agro

1. « Olam is a global leader in the supply chain management of agricultural products and food ingredients ». Citation tirée du site de la firme : [www.olamonline.com](http://www.olamonline.com)

afin d'acquérir des terres agricoles au sud de l'Amérique latine. Louis Dreyfus Commodities possède déjà plus de 60 000 ha de terres agricoles au Brésil (GRAIN, 2010) et le fonds Calyx Agro a pour fonction d'élargir ce « portefeuille » d'actifs fonciers.

### **1.2.2 Le poids de la financiarisation du secteur agricole**

Il est maintenant courant d'utiliser le terme de « financiarisation » de l'économie pour désigner la formation d'un nouveau cadre économique qui s'impose aux organisations et gouvernements depuis plus d'une vingtaine d'années. Ce cadre peut être caractérisé par la prédominance de nouveaux actifs, pratiques, institutions et acteurs financiers dans le développement actuel des économies développées. Les vagues de déréglementation du secteur financier qui ont eu cours à partir des années 1980 ont progressivement permis aux marchés financiers de gérer selon leurs propres principes spéculatifs les colossales réserves d'épargne capitalisée des pays industrialisés (Useem, 1996; Morin, 2006). En déterminant les conditions générales de financement, les marchés financiers sont devenus l'instance régulatrice des structures économiques stratégiques des États nationaux. Deux aspects de cette nouvelle donne concernent directement la ruée sur les terres.

#### **1.2.2.1 Les effets de la spéculation sur les produits de base**

D'abord, la financiarisation de l'économie a généralisé le développement des pratiques spéculatives portant sur les biens dits « de base » dont font partie les produits et actifs agricoles. Depuis 2005, mais surtout depuis la crise de 2007-2008, les investisseurs sont à la recherche de placements dans des catégories d'actifs sûrs leur permettant d'échapper à la volatilité des marchés. L'exemple des produits dérivés des commodités agricoles permet de comprendre cette stratégie, et met en lumière les pressions financières qui s'exercent sur les terres.

Il faut d'abord rappeler le fait que les contrats à terme (ou « futures »)<sup>2</sup> se sont généralisés à mesure que les vagues de déréglementation des marchés ont rendu le système financier instable et imprévisible. Formellement, ces produits financiers avaient pour fonction de protéger leurs acquéreurs contre des variations soudaines de prix de produits sous-jacents. Or, ces produits qui sont basés sur le principe de l'assurance génèrent aujourd'hui une intense activité spéculative. L'hypertrophie du marché de ces produits dérivés a des effets très concrets sur l'économie réelle en général, et sur le secteur agricole en particulier. Comment? Essentiellement, en produisant des effets déterminants sur les prix des denrées. Des études analysant les causes de la crise alimentaire mondiale de 2008 ont en effet montré la forte corrélation existant entre la flambée des prix des denrées alimentaires qui s'est produite dans les premiers mois de cette année-là et l'activité des investisseurs sur le marché des produits de couverture de commodités agricoles (CNUCED, 2009; Ghosh et coll., 2011; Baffes et Haniotis, 2010).

En effet, les prix des produits agricoles sont maintenant susceptibles d'augmenter du simple fait que les observateurs du secteur jugent qu'ils seront plus élevés dans un avenir rapproché, jugement qu'ils exercent en se fiant aux variations de prix des contrats à terme. Or, ces prix de contrats à terme sont fonction de la demande : plus les produits de couverture seront payés cher, plus le prix des produits sous-jacents sera susceptible d'augmenter. C'est précisément ce qui s'est produit en 2008, alors qu'une bulle spéculative s'est formée autour de ces produits dérivés des commodités

2. Rappelons que les contrats à terme consistent en un engagement à acheter ou vendre une quantité convenue d'un actif, à un prix et une date déterminés.

agricoles, tirant soudainement vers le haut le prix de plusieurs denrées de base (voir tableaux de l'annexe 1, tirés de : Ghosh, 2010). Étant donné qu'aucun mécanisme de régulation n'a été mis en place depuis cette crise pour contrôler l'activité des spéculateurs et limiter la volatilité des prix des denrées de base, il est probable que d'autres bulles de ce genre soient à prévoir dans un avenir rapproché (CNUCED, 2009).

Ces pratiques spéculatives influencent directement le patrimoine foncier. D'une part, il est probable que toute cette activité entourant les marchés de contrats à terme ait contribué à transformer le mode d'évaluation du fond de terre agricole et, plus largement, accéléré sa conversion comme actif dans le portefeuille des investisseurs. Comment? En intégrant dans les calculs d'évaluation du foncier une modélisation de l'évolution des structures de prix associés aux produits de couverture. En effet, parce que le prix des commodités est de plus en plus tiré par la demande pour ces produits, il est logique de penser que l'évaluation des terres suivra les prévisions des analystes financiers concernant le prix des contrats à terme. Cette évaluation financière des terres aura d'autant plus été encouragée que le foncier agricole est un type d'actif particulièrement apprécié des marchés et auprès des créanciers, qui doivent anticiper sa valeur de marché pour établir leurs seuils de rendement ainsi que leurs modalités de prêt.

Cela est un fait majeur : comme nous allons le voir, de puissants gestionnaires de fonds ne sont intéressés aux terres que sur la base des rendements financiers qu'ils soient susceptibles de toucher s'ils les achètent pour ensuite les revendre plus cher : « Actual and projected rises in world commodity prices tend to push land values up. This can be expected to generate significant natural resource rents, particularly where land prices are currently very low. The finding that returns may be significantly determined by the capital appreciation of land and use of market power suggests that those who will gain the most in the longer term are those who are able to maintain lawful possession of the land. » (ILC, 2011 : 33)

Les besoins en nourriture à l'échelle mondiale allant vraisemblablement continuer de croître, les investisseurs continueront, si rien n'y fait obstacle, de capitaliser sur l'appropriation unilatérale de la rente foncière. Présentée lors de la crise financière de 2007-2008 comme investissement « alternatif », aux côtés des infrastructures, la terre est réputée offrir un antidote aux effets de l'inflation et équilibrer les portefeuilles. Ainsi, si la ruée vers les terres a explosé au même moment que se déclenchaît la crise alimentaire, en 2008, cela semble essentiellement dû à un gigantesque mouvement de migration de capitaux cherchant des actifs sûrs et rentables le temps que la poussière des faillites et des défauts de paiement ne retombe.

### **1.2.2.2 Les terres et établissements agricoles : des actifs sûrs et rentables pour les investisseurs**

Cette dernière affirmation nous amène précisément à traiter d'un second aspect du rôle que joue la financialisation dans le phénomène d'accaparement des terres, soit la nature des principaux « accapareurs » que sont les fonds institutionnels d'investissement. Il est en effet avéré que ce sont d'abord les organisations financières qui donnent l'impulsion actuelle à ce mouvement, comme les fonds de capital privé, les banques d'investissement, les fonds de couverture (« hedge fund »), les fonds souverains et les fonds de pension. De tous ces investisseurs institutionnels, ce sont ces derniers qui, ensemble, gèrent les plus grands bassins de liquidités et ont le plus intérêt à investir dans le foncier. Le tableau 1 à la page 12 donne une idée de leurs capitalisations et de la puissance de marché qu'ils exercent.

TABLEAU 1  
Les dix plus grands fonds de pension au monde (2010)

Fonds	Pays d'origine	Capitalisation (\$)
Government Pension Investment	Japon	1 315 071 millions
Government Pension Fund – Global	Norvège	475 859 millions
ABP	Pays-Bas	299 873 millions
National Pension	Corée du Sud	234 946 millions
Federal Retirement Thrift	États-Unis	234 404 millions
CALPERS	États-Unis	198 765 millions
Local Government Officials	Japon	164 510 millions
California State Teachers	États-Unis	130 461 millions
New York State Common	États-Unis	125 692 millions
PGGM	Pays-Bas	123 390 millions

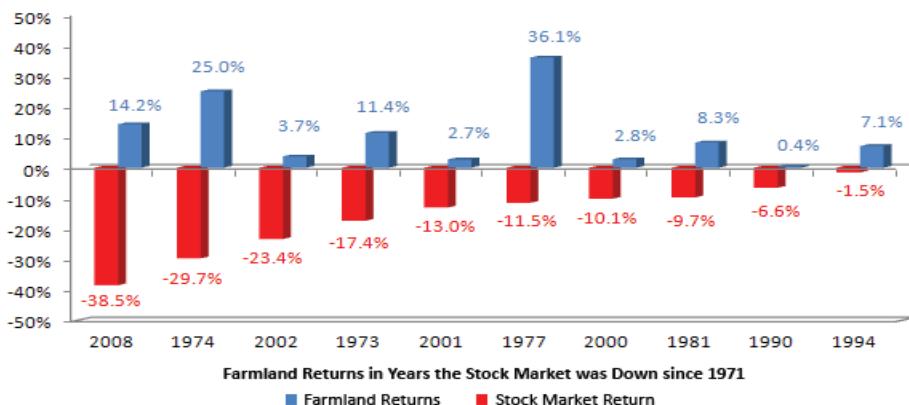
Source : *Pensions & Investments, sept.2010, P&I/Towers Watson World 300*

En 2011, les fonds de pension capitalisaient au total plus de 23 000 milliards \$ d'actifs, dont plus de 100 milliards \$ étaient investis dans les produits de base. Sur ce dernier montant, ce sont 5 à 10 milliards \$ qui auraient été consacrés à l'achat de terres, et ce montant pourrait doubler d'ici 2015 selon plusieurs observateurs (GRAIN, 2011). Les fonds de pension voient dans le foncier des actifs tout à fait appropriés pour leurs stratégies de gestion financière : non seulement peuvent-ils mettre à profit l'augmentation continue de la valeur des terres, mais ils voient d'un bon oeil les flux de revenus issus de la vente de produits maraîchers, céréaliers ou animaux produits sur ces terres. Les fonds de pension sont en effet à la recherche de catégories d'actifs stables, dont la valeur poursuit une trajectoire relativement autonome vis-à-vis des périodes d'instabilité financière, comme cela a été le cas en 2007-2008. Le graphique 3 à la page suivante montre la fonction de couverture (« hedge ») que peuvent jouer les terres agricoles dans le portefeuille des investisseurs.

### GRAPHIQUE 3

#### Comparaison des rendements moyens des terres agricoles et des indices boursiers lors de crises financières (1971-2008)

##### **Farmland is a Non-Correlated Hedge to the Stock Market**



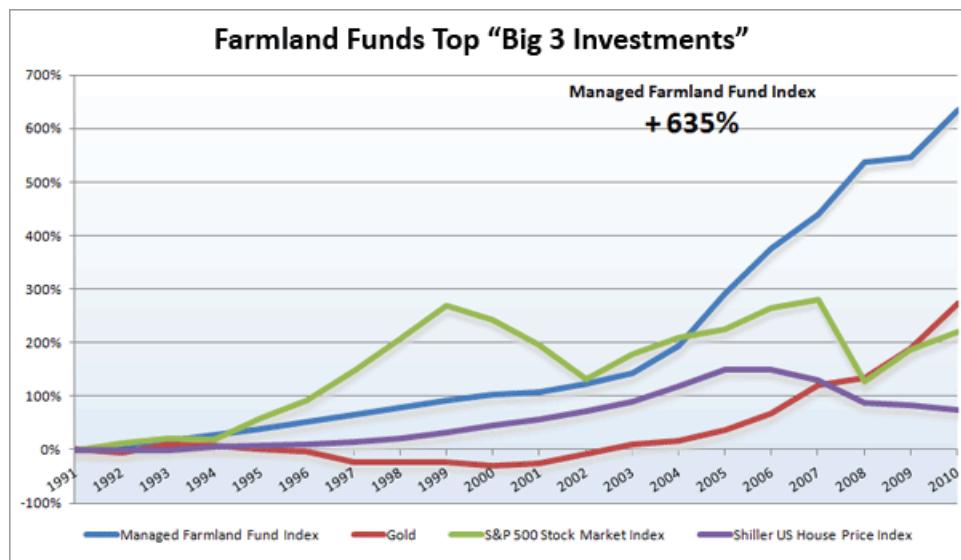
Source : Black Sea Agriculture, 2012

Les difficultés à trouver des placements permettant de garantir un rendement fixe dans une période d'instabilité financière comme celle que nous traversons (quatre dans la première décennie des années 2000), les terres agricoles permettent aux investisseurs d'obtenir un flux de liquidités continu sur plusieurs années, de manière à assurer à long terme le versement des rentes à leurs bénéficiaires retraités (GRAIN, 2011). Cet enjeu est capital pour les fonds situés dans des pays occidentaux où les régimes de retraite sont mis sous pression par des déficits actuariels importants. Dans un contexte où les marchés des obligations gouvernementales sont plombés par de faibles taux d'intérêt et des problèmes de refinancement dans certains États et où la capitalisation des fonds de pension a écoper des effets de la crise financière comme suite à l'approche spéculative de gouvernance adoptée par leurs gestionnaires, ces derniers sont désormais à la recherche de ce type d'actifs procurant un rendement couplé à leurs flux de trésorerie interne.

Mais il y a plus : non seulement les terres constituent-elles des actifs sûrs, exerçant une fonction de couverture, mais elles sont surtout devenues très rentables au cours des dernières années. En effet, les retours moyens sur l'investissement dans des fonds d'acquisition de terres (« farmland funds ») peuvent maintenant osciller entre 10 % et 20 % annuellement (GRAIN, 2011), ce qui constitue un rendement exceptionnel dans la conjoncture. Ce constat s'impose surtout lorsque ces fonds sont comparés à la performance financière de classes d'actifs de référence, réputés pour leurs rendements, comme l'or, les marchés d'actions et le marché domiciliaire. Aux États-Unis, il existe un indice composé, le NCRIEF Farmland Index<sup>3</sup>, qui est un indice utilisé par l'industrie financière pour mesurer les retours des placements effectués par les investisseurs institutionnels dans le secteur des établissements agricoles. Or, cet indice a récemment explosé :

3. National Council of Real Estate Investment Fiduciaries (NCRIEF)

**GRAPHIQUE 4 :**  
**Évolution comparée de quatre indices de marché (1991-2010)**



Source : Black Sea Agriculture, 2012

Comparant l'évolution du rendement procuré par les fonds de gestion d'établissements agricoles à celui de trois autres catégories d'actifs, ce graphique montre que depuis 1991, le rendement procuré par les fonds d'investissement dans les établissements agricoles a augmenté de 635 %, soit 300 % de plus que l'or et près de 400 % de plus que les marchés d'actions. Plus particulièrement, on remarque que cette hausse est essentiellement due à une augmentation fulgurante des rendements depuis les années 2004 et 2005 : l'indice du fond d'acquisition des établissements agricoles est passé d'une augmentation de 200 % en 2004 à 635 % en 2010. Peu de fonds institutionnels peuvent se targuer d'avoir présenté des rendements si intéressants ces dernières années. Il est clair que ces fonds sont devenus depuis peu des composantes structurelles du portefeuille d'investisseurs institutionnels : en superposant cette période de hausse sur celle qui a vu exploser le rythme du processus d'accaparement des terres, on constate immédiatement une corrélation entre les stratégies financières de ces investisseurs institutionnels et le phénomène de ruée vers le foncier.

Ces deux fonctions accomplies par les actifs agricoles – couverture et rendement - expliquent pourquoi les fonds de pension sont parmi les plus gros investisseurs institutionnels à entrer dans les marchés de produits de base (près de 100 milliards \$ en 2011) et dans les terres agricoles : selon les chiffres disponibles, ces deux catégories d'actifs représenteraient actuellement entre 1 % et 3 % du portefeuille moyen de ces fonds. Or, selon les estimations les plus conservatrices, cette proportion devrait s'élever à près de 5 % au cours des quatre prochaines années (Knoepfel, 2011). Étant donné que cet engouement pour les terres est plutôt récent, les données sur ce phénomène sont rares, d'autant qu'il s'agit d'organisations financières qui ne sont pas nécessairement transparentes. Voici quelques exemples de prise de position récente :

TABLEAU 2  
Acquisitions de terres par des investisseurs institutionnels (2010-2011)

Fonds	Total des actifs sous gestion (\$)	Placements dans les terres (\$)
TIAA-CREF (États-Unis)	426 milliards	2 milliards
APG (Pays-Bas)	314 milliards	1,4 milliard
AP 2 – National Pension Fund (Suède)	34,6 milliards	500 millions
New Zealand Superannuation Fund	14 milliards	500 millions
CALPERS (États-Unis)	231 milliards	50 millions

Source : GRAIN, 2011

Les stratégies de gestion de ces actifs agricoles commencent à peine à être documentées, mais on peut déjà affirmer sans se tromper que les investisseurs capitalisent sur ces terres de deux manières complémentaires : d'abord, comme nous l'avons dit précédemment, ces actifs fonciers peuvent être conservés comme titres dans les portefeuilles d'investisseurs, sans n'être jamais mis en exploitation. Les investisseurs chercheront à acquérir ces actifs agricoles pour éventuellement s'en départir sur le marché, en faisant le pari qu'ils gagneront en valeur financière dans un avenir rapproché. De plus, la détention de ces actifs est susceptible de permettre à ces investisseurs d'emprunter sur les marchés en utilisant les terres comme garanties, générant par là un important effet de levier. On parlera là d'une *stratégie financière de gestion et de valorisation*. Ensuite, ces actifs fonciers peuvent être mis en valeur sur le plan économique, par le biais d'une intensification de leur exploitation. Le fonds détenteur pourra alors déterminer une *stratégie industrielle de production* passant par la location des terres à un opérateur ou par l'exécution des travaux par sa propre équipe technique. Évidemment, cette stratégie ne sera intéressante que si la valeur financière des actifs nécessaires pour opérer la production n'excède pas la valeur économique issue de cette même production. Cette situation semble, pour l'instant, mettre certaines régions du monde à l'abri de cette stratégie, comme le Québec, alors qu'elle en expose d'autres davantage : celles-là même où l'accaparement des terres semble se mener de manière intensive. En outre, selon les données dont nous disposons, cette stratégie industrielle de production est, la plupart du temps, assujettie aux signaux de marché provenant des pays d'où proviennent les fonds d'investissement, ce qui crée une dislocation du tissu agricole local et accroît la dépossession économique des communautés. Les plus grandes surfaces acquises au cours des dernières années l'ont été, comme nous l'avons vu, en Afrique, dans des pays qui connaissent souvent des taux de malnutrition élevés, ce qui ne fait que révéler la contradiction économique générée par un tel phénomène (GRAIN, 2011).

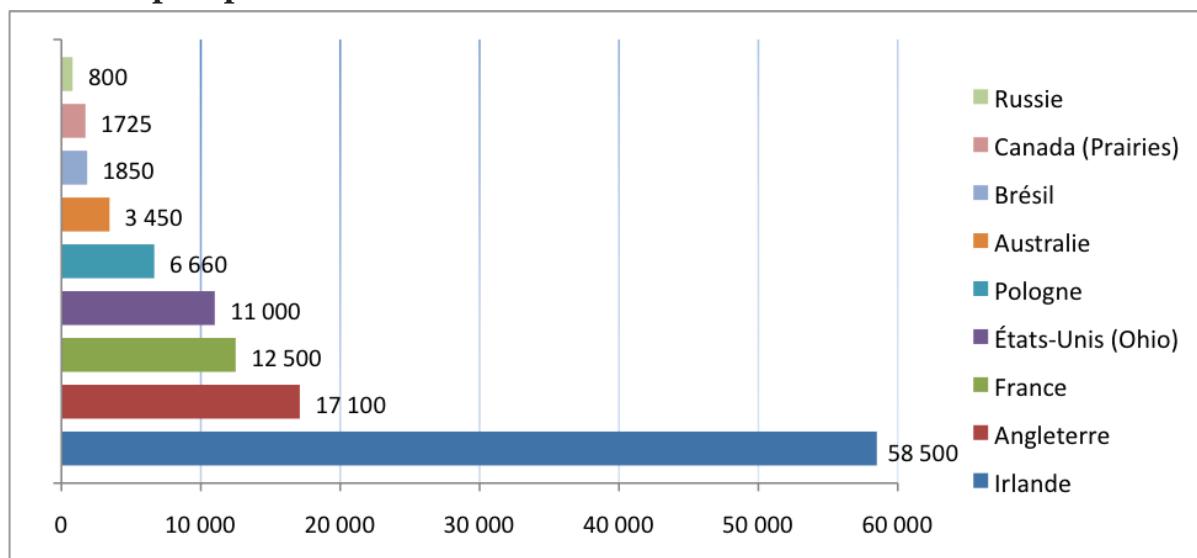
Nous n'avons pu mettre la main sur des données internationales rigoureuses concernant ces deux grandes stratégies de gestion du foncier. Nous pensons cependant que ces données seront de plus en plus disponibles à mesure que le phénomène gagnera en ampleur.

### 1.3 La situation au Québec

La question de l'attrait des terres québécoises pour des investisseurs étrangers renvoie au portrait économique d'ensemble du secteur agricole au Québec, et plus particulièrement à la valeur actuelle et anticipée du foncier. On sait que la valeur des terres agricoles au Québec augmente selon un rythme lent et difficilement prévisible. Si, en 2000, la valeur moyenne des terres en culture était de 5 061 \$ par ha, elle montait 7 488 \$ en 2009, soit une augmentation de 48 % en neuf ans. Quant à la valeur moyenne des terres agricoles, elle était de 4 184 \$ par ha en 2000, pour augmenter jusqu'à 5 687 \$ par ha en 2009, soit une hausse de 36 % (Financière agricole du Québec, 2010)<sup>4</sup>. On parlera d'une hausse somme toute modeste, hausse qui varie beaucoup selon les régions du Québec. En effet, un facteur déterminant dans l'évaluation des terres est évidemment le rendement prévisible moyen d'un territoire donné, rendement qui varie notamment en fonction des caractéristiques agroclimatiques. Cette disparité interrégionale complique la production d'un modèle de prévision de la rentabilité des terres pour tout le Québec.

Lorsqu'on le compare avec d'autres pays, le prix moyen de 5 687 \$ par ha en 2009 des terres agricoles du Québec se trouve dans la moyenne supérieure, comme l'indique le graphique suivant :

**GRAPHIQUE 5**  
**Prix moyen des terres agricoles dans le monde**  
**en 2009 (prix par hectare en US \$)**



Source : Globe and Mail, 2009, selon Knight Frank LLP

Situé quelque part entre l'Australie et la Pologne, le prix moyen du foncier agricole au Québec est, comparativement à certains pays occidentaux, plutôt bas. Pourtant, cela n'en fait pas – pour le moment du moins – une cible de choix, et ce pour plusieurs raisons : d'abord, pour la production de commodités, le graphique montre que le prix de la terre est largement inférieur dans plusieurs autres pays. Étant donné que les fonds d'investissements et les grandes corporations réalisent des

4. Pour la Financière agricole du Québec, les terres en culture renvoient aux superficies cultivables, transigées sans bâtiments, et excluent les pâturages, les boisés, les vergers et les érablières. Les terres agricoles, quant à elles, désignent les superficies cultivables, avec ou sans bâtiments, ainsi que les pâturages, les boisés, les vergers et les érablières. Pour les transactions de terres comportant des bâtiments, seule la valeur attribuable aux superficies est retenue, la valeur des bâtiments étant retranchée de la valeur totale de la transaction. (Financière agricole du Québec, 2010)

opérations d'acquisition de terres à l'échelle du monde, il est clair que ces différentiels de prix du foncier jouent beaucoup dans les décisions, prix auxquels s'ajoutent ceux de la main d'œuvre. Ensuite, il faut mentionner que les terres agricoles au Québec ont des caractéristiques agroclimatiques qui diminuent l'éventail de possibilités dans les productions et exercent des contraintes objectives sur les cycles d'investissement. Il y a, notamment, moins de récoltes possibles que dans les régions du Sud et les coûts liés à l'élevage sont supérieurs dans les contrées nordiques comme le Québec. Enfin, et cela pèse tout aussi lourdement sur les stratégies d'accaparement de terres des investisseurs, les dispositions légales et réglementaires actuelles contribuent certainement à décourager – pour le moment – l'acquisition massive de terres depuis l'étranger.

À cet effet, il faut mentionner que le Québec s'est doté d'un outil important afin de limiter les transactions sur le foncier faites par des investisseurs étrangers : la Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents, adoptée en 1979. En vertu de cette loi, les non-résidents ne peuvent acquérir de terre agricole, à moins qu'ils ne procèdent à une demande d'autorisation auprès de la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ). Seule cette dernière peut autoriser l'acquisition d'une superficie par un investisseur étranger. Il est alors possible d'acquérir une terre si la période de résidence au Québec est de 366 jours au cours des 24 mois précédents ou suivant l'achat d'une terre agricole.

En 2010-2011, 46 décisions ont été rendues par la CPTAQ, dont 43 ont été favorables aux demandeurs. La moitié des 46 demandes étaient classées dans la catégorie des personnes morales et autres situations. La superficie totale des terres agricoles accordées pour ces acquéreurs étrangers en 2010-2011 était de 3 118 ha (CPTAQ, 2011). Il est évident que cette loi est un élément dissuasif pour des investisseurs institutionnels étrangers, qui ne peuvent acquérir facilement des superficies considérables de terres au Québec comme cela se fait en certains pays d'Afrique ou de l'Europe de l'Est. En même temps, bien que la Commission ait édicté des règles claires et simples visant à contrôler la structure de propriété des organisations qui peuvent acquérir des terres au Québec, il reste que les moyens de vérification dont elle dispose sont limités relativement à la complexité des montages financiers possibles que des sociétés d'acquisition peuvent mettre au point pour brouiller la connaissance des détenteurs finaux.

L'ampleur du phénomène d'accaparement des terres au Québec est une grande inconnue jusqu'ici, puisqu'elle ne peut être décrite et analysée de manière satisfaisante. Très peu, voire aucune donnée substantielle n'est disponible pour l'instant. Il s'agit là, en soi, d'un problème économique important : le Québec dispose de peu d'outils d'observation fine et raisonnée des transactions portant sur le foncier agricole. Un défaut de connaissance entraînant immanquablement un défaut de régulation - on agit bien que sur ce que l'on connaît bien, ce sont des sources d'informations plus ou moins crédibles qui prennent alors le relais.

C'est ainsi que ce sont les déclarations d'un courtier immobilier spécialisé dans les transactions sur le foncier agricole qui ont servi de mèche d'allumage en mars 2010, à l'occasion d'un reportage diffusé dans les principaux médias québécois : des investisseurs chinois auraient donné le mandat de négocier l'acquisition de 40 000 ha de terres agricoles au Québec, ce qui correspondrait à 1,2 % de la superficie totale des fermes au Québec. Étant donné la taille et le nombre des établissements agricoles ici, cette acquisition aurait nécessité l'achat de plusieurs fermes pour parvenir à cette cible. On apprit un peu plus tard que ce mandat avait finalement été étendu au Canada, en plus d'être assorti d'une demande concernant 30 000 ha de terres forestières soit l'équivalent de 300 km<sup>2</sup> (Desjardins, 2010).

Ces transactions n'ont jamais pu être validées. Est-ce à dire que le phénomène n'existe pas? Non. Cela indique d'abord que le phénomène d'accaparement des terres n'est pas une menace éloignée et qu'elle se réalisera probablement de manière plus progressive, selon des échelles et des modalités plus subtiles. À preuve, l'acquisition en 2009, avérée celle-là, d'au moins 450 ha de champs de canneberges, dans la région de Victoriaville, par la Hancock Agricultural Investment Group, située à Boston (Globe and Mail, 2009). La société a clairement manifesté son désir d'augmenter la superficie de terres agricoles dans le portefeuille de ses actifs.

### **1.3.1 Des acteurs canadiens et québécois qui se positionnent déjà**

À preuve aussi, le lancement récent à la bourse de Toronto d'un fonds d'investissement consacré à l'achat d'actifs agricoles, établissements et fonds de terre au Canada. En 2011, Bonnefield Canadian Farmland Corp., dont le siège social est à Ottawa, a fait un premier appel public à l'épargne de 100 millions de dollars d'actions (Les Affaires, 2012). Cet investisseur institutionnel a déjà signé des ententes totalisant 14 000 acres de terres agricoles, dans le centre-sud de l'Alberta, dans le sud-ouest de l'Ontario et dans le centre du Manitoba. Bonnefield prévoit acheter des fermes et les relouer à leur propriétaire exploitant actuel, en vertu de contrats de crédit-bail à long terme. Leur valeur marchande est estimée à 17,4 millions \$. Le fonds se lancera aussi dans le crédit hypothécaire agricole privé pour des exploitants voulant demeurer propriétaires. Par le fait même, cette pratique ouvre la possibilité de « titriser » ces créances hypothécaires sur le marché monétaire et de faire de ces actifs sous-jacents des actifs insérés dans le système financier. Quant à sa structure financière, rien n'interdit à un investisseur de prendre le contrôle de ce fonds par le biais d'une prise de position importante dans les actions; autrement dit, les détenteurs ultimes des actifs détenus par ce fonds pourront être Coréens, Arabes ou Chinois, advenant qu'ils soient intéressés par la formule.

Le Québec n'est pas en reste. Le premier fonds d'investissement privé en terres agricoles situé au Québec, la société en commandite AgriTerra, a été créé en 2010. La levée initiale de capitaux, prévue jusqu'à la fin de l'année 2012, vise à donner aux gestionnaires de ce fonds la capacité d'opérer sur le foncier agricole afin de satisfaire les exigences financières des investisseurs. L'objectif premier de ce fonds, en effet, est « de générer des rendements à long terme provenant des revenus de location et de l'augmentation de la valeur des terres détenues. » (AgriTerra, 2012). Ce fonds prévoit acheter des terres agricoles au Québec et d'extraire de ces opérations le maximum de revenus, qui proviendrait de trois sources principales : 1) par une augmentation de la valeur de marché des terres acquises se traduisant par des gains en capitaux ; 2) par des revenus de location tirés de baux avec des producteurs agricoles louant les terres ; 3) par des voies « alternatives » telles que la mise en marché de crédits d'émission de gaz à effet de serre, la restructuration des unités agricoles ainsi que des opérations de dézonage visant à convertir le territoire agricole en terrains résidentiels (AgriTerra, 2012). Ici encore, outre les effets délétères de la spéculation sur le foncier agricole que cela va entraîner, rien ne garantit que les détenteurs finaux des parts de ce fonds seront Québécois, puisque les détenteurs de deuxième niveau et de troisième niveau ne peuvent être retrouvés par les dispositifs de surveillance de la CPTAQ devant appliquer la Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidants (LATANR).

Nous pourrions parler ici d'un processus d'accaparement « endogène » des terres, pour autant où les investisseurs institutionnels intéressés dans l'achat d'actifs agricoles au cours des prochaines années pourraient avoir leur siège social au Québec ou au Canada, mais recevoir leurs commandes de détenteurs finaux étrangers. C'est peut-être par le truchement de cette formule que l'accaparement des terres agricoles pourrait se faire ici, à un moment qui est tout à fait décisif dans l'histoire

du secteur agricole québécois : de nombreux établissements agricoles pourraient être la cible de ces fonds au cours des prochaines années, établissements qui n'auraient pas trouvé preneurs auprès d'une relève agricole familiale ou professionnelle. Des fonds d'investissement privés pourraient être créés aux fins de l'acquisition des établissements dont les rendements actuels et attendus sont les plus intéressants.

Il faut aussi mentionner l'activité de deux autres fonds institutionnels qui opèrent déjà à visière levée au Québec : le FIRA et la société Solifor, filiale du Fonds de solidarité FTQ. Le premier, on le sait, est issu d'un partenariat d'affaires entre la Financière agricole du Québec, Capital régional et coopératif Desjardins et le Fonds de solidarité FTQ. La capitalisation initiale du fonds était de 75 millions \$ dotée au tiers par chacune des parties prenantes. Le FIRA intervient de plusieurs manières sur le foncier agricole au Québec, notamment comme créancier (prêts à long terme pour des projets de transfert d'établissement hors du cadre familial), par des ententes de location de terres, mais aussi comme acquéreur d'actifs. Selon la documentation officielle du FIRA, ces acquisitions viseraient notamment à louer à de jeunes agriculteurs les terres pour une durée maximale de 15 ans, sur la base de baux incluant la possibilité d'une vente par le locateur avec option d'achat par le locataire (FIRA, 2012). Cette possibilité de vente indique évidemment que le FIRA reste assujetti à des impératifs de rendement : le principe du « acheter à bas prix, vendre à prix élevé » (« buy low, sell high ») en vigueur dans les marchés financiers implique de faire des choix stratégiques qui peuvent parfois être difficilement conciliables avec la mission officielle du fonds. Dans tous les cas, il est certain que le FIRA est un important instrument d'acquisition et d'opération sur le foncier agricole, instrument dont on pourra évaluer la pertinence socio-économique première à même sa capacité à soutenir la prospérité de la relève agricole à long terme. La spéculation étant, comme nous l'avons vu, une cause importante des pressions financières sur le foncier, les principaux choix de gestion du fonds peuvent d'ores et déjà être étudiés en fonction de leurs capacités à limiter le poids des logiques financières sur la vie économique des agriculteurs québécois.

Ensuite, Solifor est une société de gestion d'actifs forestiers détenue par le Fonds de solidarité FTQ qui a été créée en 2005 pour acquérir et gérer des terres forestières au Québec. Solifor aspire à être l'un des plus importants propriétaires et gestionnaires d'actifs forestiers au Québec, ce qui est en voie de se concrétiser puisque Solifor est l'un des quatre plus grands propriétaires de terrains privés avec 156 460 ha de forêt sous gestion (Solifor, 2012). À l'instar du foncier agricole, les superficies des terres forestières détenues par des particuliers sont généralement de petites et de moyennes tailles (12 % des 130 000 propriétaires privés ont des lots supérieurs à 50 ha), ce qui fera éventuellement augmenter les prix des terres convoitées par les joueurs majeurs. Le choix des actifs, qui dépend évidemment de leur qualité et d'une situation géographique favorable à la croissance et accessible aux marchés, implique lui aussi une gestion spéculative des actifs, entre couverture et rendement, gestion que la demande accrue pour les terres risque d'exacerber au cours des prochaines années. De plus, il serait possible que ces opérations d'acquisition menées par Solifor, si elles étaient menées selon une stricte logique de rendement, mènent à la déstabilisation des programmes à frais partagés (« plans conjoints ») des producteurs forestiers régionaux, ce qui irait en quelque sorte à l'encontre de l'énoncé de mission mis de l'avant par la société. Là encore, il est possible d'analyser les choix de gestion de l'organisation en fonction de sa capacité à mettre le rendement au service de la prospérité de l'économie régionale plutôt que l'inverse.

Bref, des acteurs importants s'activent déjà au Québec et au Canada pour se positionner dans le marché en plein essor des actifs fonciers. On ne saurait penser que ces acteurs demeureront seuls longtemps. Il est donc temps d'approfondir une réflexion stratégique sur l'utilisation des liquidités

disponibles dans les bassins d'épargne capitalisée gérés par les agriculteurs et les salariés de la filière agroalimentaire québécoise, puisque ce sont ces bassins d'épargne qui jouent aujourd'hui un rôle structurant et déterminant dans la tournure actuelle des événements. Ou bien, ce seront les fonds d'investissement privés qui poursuivent à divers degrés une politique de rendement qui fixeront les paramètres du marché du foncier agricole au Québec marginalisant nécessairement le rôle des agriculteurs dans cet espace, ou bien ces derniers, appuyés par les salariés de l'agroalimentaire, sauront reprendre l'initiative en mettant de l'avant des institutions pouvant agir effectivement sur le cours des événements.

Afin de contribuer à cette seconde option, une analyse de dispositifs institutionnels existant ailleurs dans le monde s'imposait afin de concevoir un éventail de solutions adaptées au Québec.

## CHAPITRE 2

---

# **Des dispositifs institutionnels pour le contrôle et le transfert des actifs agricoles : regard sur les formules développées en France et aux États-Unis**

Les données présentées dans la partie précédente l'ont clairement démontré : le phénomène d'accaparement des terres est dynamisé par de puissants vecteurs économiques et financiers de développement qui exercent maintenant des pressions colossales sur le foncier agricole. Si des facteurs liés à l'évolution des marchés, ainsi qu'à des caractéristiques géoclimatiques peuvent expliquer l'engouement des investisseurs institutionnels pour les terres situées dans certaines régions du monde, il reste que ces choix d'investissement ont aussi été motivés – et continueront de l'être – pour des raisons d'« accessibilité » des terres.

En effet, il convient d'inverser le regard et de questionner les décisions qui ont été et continuent d'être prises par les États vis-à-vis de ce phénomène. Car au-delà de la question des conditions matérielles qui orientent les stratégies d'investissement, les conditions institutionnelles des pays où les terres sont accaparées apparaissent tout aussi déterminantes. Il faut être clair : ce phénomène n'aurait pas l'ampleur qu'il connaît aujourd'hui si les États dont les terres constituent des cibles de prédilection avaient fait des choix politiques destinés à le contrecarrer. Dans plusieurs pays du monde, en effet, loin de vouloir limiter le mouvement, les gouvernements nationaux y ont vu au contraire une occasion d'attirer des capitaux et ont favorisé les transactions à grande échelle sur le foncier. Cette ouverture délibérée aux investisseurs explique une bonne partie des raisons pour lesquelles plusieurs pays d'Afrique, mais aussi de l'Asie, de l'Amérique latine et de l'Europe de l'Est, se trouvent aussi fortement touchés (ILC, 2011). Si cette ouverture varie grandement d'un pays à l'autre, les arguments avancés par leurs gouvernements restent à peu près identiques : on dit vouloir bénéficier de l'arrivée de ces capitaux étrangers pour moderniser l'agriculture et les infrastructures de transport, ainsi que pour percevoir des redevances issues de la mise en activité intensive des terres acquises. Dans les faits, les investissements ne sont pas aussi importants et structurants qu'on

le prétend. Plus fondamentalement, ils échappent aux mécanismes d'orientation et de contrôle des politiques de développement agricole des gouvernements. Il est donc primordial de considérer le fait que ce phénomène se joue à deux, pour ainsi dire, dans la mesure où les autorités publiques déploient plusieurs types d'interventions (ou de non-interventions) vis-à-vis de ces transactions qui leur donnent un écho particulier.

C'est à ce titre que l'accaparement des terres a suscité, au Québec, une réflexion sur l'efficacité des dispositifs institutionnels existants ici, ainsi que sur leurs capacités présumées de pouvoir faire face à cette nouvelle donne. Ce questionnement s'est imposé avec d'autant plus de force qu'il recouvre les enjeux reliés à la relève agricole et au transfert des établissements. En effet, comme nous l'avons vu plus haut, des investisseurs institutionnels se sont lancés, au Québec et au Canada, dans l'acquisition d'actifs agricoles à un moment où le nombre de départs à la retraite et de mises en vente des établissements va connaître une hausse substantielle au cours des prochaines années. Qu'adviendra-t-il de ces établissements? Comment assurer leur transfert à une relève qui souhaite maintenir le modèle québécois de développement du secteur, ainsi que la structure actuelle de l'occupation du territoire agricole?

Ces questions soulignent l'importance d'explorer les voies d'un encadrement légal, réglementaire et financier qui devrait être à la hauteur de ces réalités économiques, ainsi que des pressions à venir sur le foncier agricole. Si des outils existent déjà au Québec pour faire face à ce phénomène, il reste que l'apport de formules développées ailleurs pourrait contribuer à la modernisation de nos institutions de protection et de transfert des terres agricoles. C'est pour cette raison que nous allons ici décrire des dispositifs institutionnels mis en place en France et aux États-Unis afin de réguler et d'opérer sur le foncier agricole pour protéger le territoire agricole et faciliter le transfert intergénérationnel des établissements.

Deux raisons principales ont motivé le fait que nous choisissons d'approfondir des outils de régulation ou d'opération sur le foncier dans ces deux pays. D'abord, nous pensons que le Québec est par ses traditions juridiques et institutionnelles, quelque part à mi-chemin entre la France et les États-Unis. En effet, à l'instar de la France, le rôle de l'État et des organismes parapublics est ici beaucoup plus grand dans la structuration de l'espace économique qu'aux États-Unis, où la capacité de régulation par les lois et règlements est très faible. Mais, contrairement à la France, le Québec est un État qui compose avec les réalités culturelles et institutionnelles de l'Amérique du Nord. À ce titre, le Québec est davantage porté au développement de formules mixtes, articulant les pouvoirs de l'État avec les capacités d'innovation des différents milieux engagés dans des dynamiques économiques. Il s'agit là, à n'en pas douter, de l'une des raisons qui expliquent la robustesse de ses institutions.

Ensuite, nonobstant le contexte québécois, il se trouve que ces deux « modèles » de régulation et de développement du foncier agricole sont souvent présentés comme les extrêmes d'un même continuum de solutions, ce qui nous a convaincus du caractère exemplaire de l'échantillon. S'il existe des formules allemande, scandinave ou australienne de régulation et d'opération sur le foncier, il n'en demeure pas moins que, pour une première étude exploratoire, les outils français et américain semblent établir les bornes opposées entre lesquelles il est possible de penser des innovations pour cadrer les interventions et agir de manière décisive sur le foncier agricole.

Le tableau 3 à la page suivante donne une vue d'ensemble du cadre institutionnel dont les États-Unis et la France disposent pour réguler et agir sur le foncier. C'est au sein de ce cadre que se

situent les outils que nous allons décrire et qui ont été développés pour faire face aux lacunes que cet encadrement présentait quant à la nouvelle donne qui affecte le foncier.

TABLEAU 3

**Principales techniques de protection des espaces agricoles et naturels aux EU et en France**

Pays Institutions	États-Unis	France
<b>Directive de développement</b>	Master Plan Urban Growth Boundary	Schéma de cohérence territoriale Plan local d'urbanisme
<b>Zonage</b>	Agricultural Protection Zoning Cluster Zoning	Règle de constructibilité limitée Zones (A) et (N) des PLU Zone agricole protégée
<b>Acquisition de propriété et opérations sur le foncier</b>	Purchase of Development Right Transfer of Development Right <b>Private Land Trust</b>	Transfert de COS Espace naturel sensible Établissement public foncier local Zone d'aménagement différé Conservatoire du littoral <b>SAFER</b> <b>Terre de liens</b>

Source : D'après Dissart, 2006 et auteur.

## 2.1 Le cas de la France

### 2.1.1 Les SAFER

#### 2.1.1.1 Cadre institutionnel et objectifs généraux

Le navire amiral des dispositifs institutionnels mis en place par l'État français pour réguler les transactions portant sur le foncier agricole, mais aussi pour agir de manière structurante sur ce

territoire, est les Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER). Les SAFER ont été instituées par la *Loi d'orientation agricole* du 5 août 1960, dans le cadre d'une stratégie de développement plus large visant à moderniser le secteur agricole, en un sens contrecarrant cependant les tendances à la concentration des actifs. Ces sociétés ont été mises sous la responsabilité des ministères de l'Agriculture et des Finances. Sur le plan juridique, les activités des SAFER ont été placées sous l'arbitrage des tribunaux judiciaires (tribunaux de grandes instances, Cours d'appel et Cour de cassation), dont elles relèvent directement. Il existe aujourd'hui 26 SAFER couvrant le territoire français, dont trois dans les départements outremer. Ces SAFER sont regroupées sous l'égide de la Fédération nationale des SAFER (FnSAFER) et forment avec le bureau d'études Terres d'Europe-Scaf, le groupe SAFER.

Deux principaux objectifs ont d'abord guidé l'institutionnalisation de ces sociétés : 1) conserver le caractère multifonctionnel du territoire agricole tout en réorganisant les exploitations afin d'en augmenter la productivité; 2) assurer le transfert des établissements agricoles en soutenant juridiquement et financièrement la relève. Pour atteindre ces objectifs, les SAFER ont été conçues comme principal outil d'intervention sur le foncier agricole rattaché à la Politique d'aménagement et de développement du territoire rural. Étant donné que l'expérience des SAFER s'est montrée concluante dans le milieu agricole, leur mission s'est élargie : le gouvernement leur a également dévolu des missions concernant la protection des ressources naturelles et le développement des communautés locales. Ainsi, en 2012, les SAFER avaient ainsi trois principales fonctions :

TABLEAU 3  
**Les missions de la SAFER (2012)**

<b>1. Dynamiser l'agriculture et les espaces forestiers, favoriser l'installation des jeunes.</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>o Réduire le gaspillage des terres agricoles</li> <li>o Transmettre les exploitations à vendre</li> <li>o Développer une agriculture périurbaine, de proximité</li> <li>o Installer de jeunes agriculteurs</li> <li>o Indemniser les agriculteurs</li> <li>o Développer l'agriculture biologique</li> </ul>
<b>2. Protéger l'environnement, les paysages et les ressources naturelles.</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>o Réduire les gaz à effet de serre <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aménager le parcellaire</li> <li>▪ Développer les énergies renouvelables</li> </ul> </li> <li>o Préserver les patrimoines paysagers <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Protéger la biodiversité</li> <li>▪ Lutter contre la déprise agricole, le mitage</li> </ul> </li> <li>o Protéger les ressources naturelles <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Restaurer les zones humides</li> <li>▪ Protéger l'eau</li> <li>▪ Restructurer les tenures forestières pour les protéger et augmenter leur productivité.</li> </ul> </li> </ul>
<b>3. Accompagner le développement de l'économie locale.</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>o Dégager des terrains pour les projets des collectivités</li> <li>o Acquérir des biens ruraux dans le but d'installer des porteurs de projets viables</li> </ul>

Source : SAFER, 2012

Pour mener à bien ces missions, l'État français a doté les SAFER de deux outils essentiels : le droit d'acquisition et de préemption des terres, ainsi que la centralisation des données sur les transactions portant sur le foncier agricole (Vigi-Foncier).

### **2.1.1.2 Acquisition de terres et droit de préemption**

Afin de donner aux SAFER la possibilité de réguler et de structurer le foncier aux fins de ces objectifs, l'État français a inscrit dans la loi d'orientation la capacité de ces sociétés à acquérir des biens agricoles. À titre de personne morale, la SAFER peut en effet acheter de gré à gré avec un vendeur des actifs qui lui permettent de réaliser ses missions. Ces actifs peuvent être loués ou revendus

à des agriculteurs, des collectivités, des établissements publics nationaux ou locaux (conservatoire du littoral, parcs naturels, agences, etc.) ou des personnes privées (conservatoires, associations, fédérations, entreprises, etc.). À ce titre, les SAFER agissent à la manière d'une chambre de compensation mise au service de l'intérêt général.

À cette capacité d'acquérir a été greffé, dès 1962, un droit de préemption que peuvent exercer ces sociétés. Par cette disposition, elles peuvent acquérir en priorité des actifs du foncier rural mis en vente, actifs qui sont identifiés comme stratégiques par les acteurs locaux. Une fois achetés, ces actifs sont administrés le temps que des projets d'achat soient déposés et examinés en fonction des objectifs poursuivis par les SAFER.

Il faut savoir qu'en vertu de la loi, les SAFER sont systématiquement informées des projets de vente du foncier rural par les notaires. En effet, ces derniers doivent envoyer aux SAFER une notification spécifiant la nature et la localisation du bien, les noms et qualités des vendeurs et de l'acquéreur ainsi que le prix de vente (Achard, 2009). Lorsqu'une demande d'exercice du droit de préemption est déposée, la SAFER mène une enquête portant sur les aspects stratégiques<sup>5</sup> et financiers liés à l'acquisition des actifs en question. La préemption n'est engagée qu'après un avis du comité technique départemental (commission locale d'examen de tous les dossiers) et accord de l'État (représenté par deux commissaires du gouvernement). Le cas échéant, une lettre est envoyée par la SAFER au notaire ayant conclu le contrat de vente, qui précise en quoi la préemption répond à l'un des objectifs stratégiques poursuivis par la société. Cette lettre contient aussi le prix proposé, basé sur le service d'évaluation et d'analyse immobilière de la SAFER, qui établit le prix en fonction de biens comparables. Règle générale, le prix proposé est accepté par le cédant, qui peut cependant refuser : il peut retirer le bien de la vente, ou encore s'adresser à un tribunal de Grande instance pour demander la révision du prix proposé par la SAFER. Le vendeur dispose d'un délai de six mois à compter du dépôt de l'offre pour faire connaître sa position; dépassé cette échéance, il est réputé avoir accepté l'offre de la SAFER qui acquiert le bien au prix qu'elle avait proposé.

En 2010, 1 220 préemptions ont été réalisées par les SAFER, soit 8 % des 75 000 ha acquis par ces sociétés. Ces préemptions sont intervenues à la demande des collectivités dans 31 % des cas (SAFER, 2012).

Les biens préemptés par la SAFER ne peuvent être détenus par elle plus de cinq ans. À l'intérieur de ce délai, un processus dit de rétrocession est enclenché afin de transférer le bien préempté. Ce processus débute par la publication d'un appel de candidatures ainsi que d'un avis concernant la nature du bien rétrocédé dans deux journaux – dont un traitait des questions agricoles - de la région administrative. Après avoir recueilli les candidatures, des consultations ont lieu auprès d'instances locales, d'un comité technique et des Commissaires du gouvernement, qui doivent donner leur accord. La rétrocession est alors complétée pourvu que l'acquéreur des actifs préemptés s'engage à exploiter et maintenir la vocation agricole des biens acquis pendant dix ans à partir de la date de la transaction.

5. L'exercice du droit de préemption passera les premières étapes s'il permet l'atteinte d'au moins l'un des huit objectifs stratégiques suivants : 1) l'installation, la réinstallation ou le maintien des agriculteurs ; 2) l'agrandissement et l'amélioration de la répartition parcellaire des exploitations existantes ; 3) la préservation de l'équilibre des exploitations lorsqu'il est compromis par l'emprise de travaux d'intérêt public ; 4) la sauvegarde du caractère familial des exploitations ; 5) la lutte contre la spéculation foncière (objectif souvent utilisé pour justifier une préemption avec contre-offre de prix) ; 6) la conservation d'exploitations viables existantes lorsqu'elle est compromise par la cession séparée des terres et des bâtiments d'habitation ou d'exploitation ; 7) la mise en valeur et la protection de la forêt ainsi que l'amélioration des structures sylvicoles dans le cadre des conventions passées avec l'Etat ; 8) la mise en valeur des paysages et l'amélioration de la protection de l'environnement.

Depuis 1990, les SAFER peuvent aussi agir à titre de « banque de terres » : mise en place pour des agriculteurs souhaitant prendre leur retraite sans notamment aliéner leur patrimoine. La SAFER offre depuis ce temps la possibilité de gérer la location pour une durée déterminée de ces actifs agricoles. Les Conventions de mise à disposition (CMD) constituent le dispositif par lequel un propriétaire met à la portée d'un locataire-agriculteur ses installations et son fond de terre pour un temps donné, au terme duquel le propriétaire retrouve son bien libre et correctement entretenu. Il obtient en outre un revenu garanti versé par la SAFER qui assure toute la gestion du processus.

### **2.1.1.3 Observatoire du foncier**

Par ailleurs, les SAFER ont été instituées par l'État français à titre d'observatoires du foncier rural et agricole. D'une part, les SAFER ont été dotées de ressources techniques et financières destinées à développer une connaissance fine de tous les aspects touchant le foncier agricole dans la perspective des missions et objectifs attribués aux SAFER. Cette connaissance s'appuie en premier lieu sur un service de recherche centralisant les informations permettant de connaître le prix des terres en France. Une banque de données assumant la fonction d'observatoire du marché foncier rural permet d'avoir accès à l'évolution du marché foncier (ventes réalisées avec ou sans bâtiments, fermages et évolution générale des prix) selon les types de fonctions et de productions du territoire (terres et prés, vignobles, bois et forêts, etc.).

Cette connaissance s'appuie en second lieu sur des études détaillées qui permettent aux instances d'obtenir des données de première main sur le foncier agricole et habilitent les autorités compétentes à ajuster et à préciser leurs interventions sur le territoire. Développé par une composante du groupe des SAFER, Terres d'Europe-Scaf<sup>6</sup>, ce service dispose d'une équipe multidisciplinaire qui se consacre à ces recherches. Cette expertise technique développée par le groupe SAFER est évidemment devenue un actif intangible décisif pour les processus de planification du territoire rural et agricole (SAFER, 2012).

D'autre part, cette fonction d'observatoire du foncier agricole des SAFER est assumée par une connaissance des mouvements fonciers des territoires ruraux. La mise en place d'un outil de veille, le portail Vigifoncier ([www.vigifoncier.fr](http://www.vigifoncier.fr)), permet aux collectivités locales d'obtenir une vue d'ensemble des patrons de transactions portant sur le foncier de leur territoire en même temps qu'une connaissance en temps réel des projets de vente. Cet outil de veille, qui fournit des indicateurs fonciers locaux, permet en outre de mesurer précisément l'état de la consommation de l'espace (mesure de l'évolution de l'urbanisation) et les changements d'usage sur le territoire rural. Chaque année, le groupe SAFER publie un rapport qui dégage les tendances et les valeurs du marché foncier en France et synthétise les données dégagées par les SAFER régionaux.

### **2.1.1.4 Structure interne et mode de financement**

Depuis leur fondation, les SAFER constituent des sociétés de droit privé sans but lucratif. Cela leur permet de contracter et d'échanger comme toute autre personne morale sur le marché. Chacune des SAFER est autonome sur le plan décisionnel et financier. Leurs conseils d'administration sont composés aux deux tiers de représentants des organisations agricoles (syndicalisme agricole, chambre d'agriculture, Groupama, Crédit Agricole, Agence de services et de paiement)

---

6. Société de conseil pour l'aménagement foncier rural (Scaf)

et d'un tiers des communautés territoriales (conseils général, régional et municipal) et veillent à ce que les sociétés opèrent dans le sens de leurs missions et objectifs.

Le financement des activités des SAFER repose essentiellement sur leurs capacités d'emprunt et leurs fonds propres. Ces derniers proviennent d'abord des recettes issues de leurs activités comme opérateurs : les SAFER facturent leurs services (frais d'intervention dans le cadre d'une vente, étude, conseil, médiation, etc.) selon un barème défini par leurs conseils d'administration respectifs, et gèrent une encaisse relative aux transactions portant sur le foncier (location et ventes). Les capacités d'emprunt de chaque SAFER peuvent donc varier d'une région à l'autre en fonction du flux de revenu moyen anticipé provenant de ces transactions. Ensuite, les deux grandes composantes – sectorielle et territoriale – du conseil d'administration financent les activités de fonctionnement des SAFER proportionnellement à leur représentation au sein du conseil d'administration (respectivement 2/3 et 1/3). Si, à l'origine, l'État pouvait assumer plus de la moitié de la structure de financement des SAFER, sa participation tourne autour de 7 % aujourd'hui (SAFER, 2012).

Pour cela, les SAFER ont connu ces dernières années des difficultés financières importantes, ce qui a mené les collectivités rurales à demander le retour d'une participation plus substantielle de l'État dans la structure de financement de ces Sociétés, qui accomplissent des missions d'intérêt général de plus en plus vastes et importantes (protection de l'environnement et développement social, en plus d'opérer dans le milieu agricole).

## 2.1.2 Terre de liens

### 2.1.2.1 Objectifs et fonctions de la société

Terre de liens est une association née de mouvements sociaux ruraux et urbains des années 1990. Cette association a été fondée sur la base de trois constats : 1) le modèle dominant d'agriculture intensive produit de plus en plus d'effets délétères qui compromettent les équilibres sociaux, économiques et écologiques des communautés rurales; 2) les agriculteurs de la nouvelle génération ont accès de plus en plus difficilement au foncier agricole; 3) la spéculation foncière, la concentration des terres et l'artificialisation des sols n'ont pas été freinées par les pouvoirs publics et les SAFER et exercent de plus en plus de pressions sur l'agriculture en général et les nouveaux venus en particulier.

Ce triple constat a donné naissance à une initiative de finance solidaire développée à partir des moyens disponibles aux agriculteurs de la frange « paysanne » et à la société civile. Après avoir fait le tour des outils juridiques et financiers existants en France pour intervenir efficacement, l'association Terre de liens a créé la Foncière Terre de liens comme véhicule d'investissement d'envergure nationale visant le transfert des établissements agricoles et l'accès au foncier, dans une perspective de développement durable.

**Trois grandes fonctions ont été attribuées à la Foncière :**

**1) La mobilisation de l'épargne salariale aux fins de développement de projets d'établissement agricole de petite et moyenne taille. La Foncière est un outil créé afin de convertir l'épargne salariale en investissements durables dans le foncier agricole.** « L'objet même de la Foncière repose sur sa capacité à trouver des capitaux pour investir dans la terre. La Foncière met donc progressivement en place les outils de collecte d'épargne auprès des particuliers et des

institutions financières. La Foncière tient informés ses actionnaires des projets en cours et de ce qui se passe sur les lieux gérés par elle. » (Terre de liens, 2012).

**2) L'acquisition d'actifs agricoles (fond de terre et établissement).** Avec les capitaux recueillis, la Foncière Terre de liens acquiert des biens permettant l'installation de nouveaux agriculteurs. Cette fonction est aussi la principale vocation de la Foncière. À titre d'opérateur sur le foncier, la société réalise toutes les étapes de l'achat : veille et repérage d'occasions favorables, évaluation des biens, instruction des projets, montage financier, montage juridique et administratif des transactions.

**3) La gestion des actifs et l'élaboration de stratégies de développement.** Une fois propriétaire, la Foncière accomplit une fonction de gestion et de développement du patrimoine. Contrairement à ce qui se passe dans les SAFER, les biens acquis ne sont pas destinés à être vendus aux nouveaux agriculteurs, mais plutôt loués pour des périodes variables et selon les projets. Comme beaucoup d'initiatives financées par la Foncière constituent davantage des cultures extensives, les dépenses en équipement apparaissent moins importantes que la moyenne des exploitations agricoles. La Foncière gère donc les baux<sup>7</sup> et les locations, veille à l'intendance des équipements, engage les pourparlers avec les conseils territoriaux et conseille les agriculteurs.

### 2.1.2.2 La structure administrative et financière de la Foncière

La Foncière Terre de liens est une société de commandite par actions à capital variable, forme juridique qui a été sélectionnée pour les possibilités qu'elle offre vis-à-vis d'autres formes, plus contraignantes, que sont les Groupements fonciers agricoles (GFA)<sup>8</sup> et les Sociétés civiles immobilières (SCI)<sup>9</sup>. Ces deux formes présentaient des limites importantes aux yeux de l'association Terre de liens, à commencer par celle de la disponibilité des capitaux, véritable nerf de la guerre pour l'acquisition des actifs fonciers. En effet, tant les GFA que les SCI ne peuvent faire d'appels publics à l'épargne, ce qui rend incertain l'apport en liquidités : n'émettant pas de titres, ces formes restent tributaires de la volonté des associés qui lui prêtent vie. Non seulement cela limite-t-il cet apport aux réseaux de connaissance des associés, mais cela ne tient pas compte du fait que la concentration des capitaux sur un territoire donné est limitée. En outre, aussi bien les GFA que les SCI font reposer sur les épaules de leurs « apporteurs de parts » l'entièvre responsabilité des dettes des sociétés, ce qui signifie qu'en cas de faillite, ce sont les associés qui doivent épouser les pertes.

C'est afin de dépasser ces limites importantes que Terre de liens a choisi la formule de société de commandite (SCA) à capital variable. Une SCA est, comme son nom l'indique, une société commerciale de capitaux qui émet des actions pour se financer. Ces actions, qui correspondent à des unités du capital de la société, confèrent à leurs détenteurs un certain nombre de droit déterminé. Cette capacité à pouvoir émettre des appels publics à l'épargne qui se distinguent des « appels privés aux apporteurs de parts » dans les GFA et SCI élargit substantiellement la base de capitalisation de la société, puisque toute personne morale (individus et autres sociétés) du pays peut devenir

7. En France, il existe depuis 2006 une différence entre le bail rural traditionnel et le bail rural environnemental : dans le bail classique, le propriétaire ne peut pas introduire de clauses restrictives concernant l'utilisation, par le locataire, de produits ou de techniques dommageables pour l'environnement. Le bail environnemental, quant à lui, permet précisément ce genre de clauses portant sur des pratiques culturelles spécifiques à des fins de protection, ainsi que sur des types de terrains particuliers.

8. Les GFA sont des sociétés destinées à transmettre les exploitations agricoles familiales par le biais de parts plutôt que du patrimoine.

9. Les SCI sont des sociétés consacrées à la détention collective d'un bien immobilier pouvant être éventuellement aliéné.

actionnaire. De plus, la SCA confère aux actionnaires une responsabilité financière limitée quant au patrimoine de la société, ce qui lève un important facteur de risque. Cette formule de propriété collective, basée sur l'investissement solidaire tournant, donne à la Foncière la robustesse financière nécessaire pour avoir de l'ambition quant aux projets d'établissement, en même temps qu'elle fournit aux citoyens un véhicule d'investissement d'utilité sociale. Au 31 décembre 2011, plus de 6500 actionnaires composaient la Foncière, dont quelques personnes morales (associations et magasins Biocoop essentiellement), pour un montant total d'environ huit millions d'euros d'épargne. La moyenne des souscriptions était d'environ 2 000 euros (Terre de liens, 2012).

Théoriquement, cet investissement peut être rémunéré de deux manières distinctes : 1) le versement éventuel de dividendes associés aux profits de la société et 2) la revalorisation de la valeur de l'action, conséquence d'une réévaluation comptable des actifs de la Foncière. Cependant, étant une société d'investissement, la Foncière ne peut garantir ces deux types de rémunération, qui dépendent de facteurs macro-économiques liés au marché du foncier agricole. De plus, tout en tenant à ce que le capital investi ne le soit pas à perte, notamment en revalorisant l'action au moins à hauteur de l'inflation si les résultats et l'évolution du patrimoine le permettent, la société n'a pas le mandat de générer une croissance de la valeur financière du capital. Les propriétés acquises l'étant sur le long terme et la revente éventuelle de terres n'étant pas basée sur l'objectif d'accroître le rendement sur l'investissement, les réévaluations sont assujetties à des mécanismes pondérant l'évaluation de marché des terres, ce qui gardera le prix des actions à un niveau de souscription acceptable, en plus de les soustraire à la spéculation. Le prix est actuellement fixé à 100 euros (Terre de liens, 2012).

Contrairement à une société anonyme de type privé, la SCA est basée sur un principe de gestion isolant la prise de décision de l'influence du capital : si les actionnaires (les « commanditaires ») apportent les capitaux, ils n'ont cependant aucun contrôle direct ou indirect sur les orientations prises par la société. La gestion de cette dernière est en effet complètement assurée par des gestionnaires (les « commandités »), qui sont nommés lors de la constitution de la société. Ces gestionnaires sont responsables de gérer la société en fonction des principes, objectifs et modalités opérationnelles inscrits dans sa charte. Deux groupes assurent en parts égales cette gestion, soit des représentants de l'Association Terre de liens et de la Nef<sup>10</sup>, qui ont été recrutés pour leur expertise technique en finance solidaire. Ces deux groupes désignent un administrateur qui supervise les opérations, en l'occurrence un ingénieur agronome de formation. Deux comités ont été mis sur pieds afin d'accompagner la Foncière : un Comité de surveillance du commandité, composé de trois personnes élues pour six ans en assemblée générale annuelle, et un Comité d'engagement, collectif de sept experts techniques proposés par le commandité et approuvés par le comité de surveillance. Ce comité étudie et donne un avis consultatif sur chaque projet d'acquisition, avis sur la base duquel les décisions d'investissement sont prises par le commandité. Au 31 décembre 2011, la Foncière Terre de liens avait procédé à 20 acquisitions et engagé une quarantaine de projets.

Quant à la structure financière interne, la Foncière finance ses dépenses de fonctionnement avec les revenus du capital, ce qui signifie qu'elle conserve la contrepartie de son actif en patrimoine immobilier et mobilier. En cas de force majeure, la revente des actifs pour assurer le remboursement des actionnaires est un recours possible. Trois sources de revenus permettent à la Foncière d'opérer. D'abord les loyers des terres sous gestion, qui constituent l'essentiel des flux de revenus tirés des actifs et financent les charges de gestion du patrimoine. Ensuite, des revenus liés aux

10. La Nef est une coopérative de finance solidaire, qui fait à la fois de la collecte d'épargne et de l'octroi de crédit. Le financement accordé par la Nef est destiné à soutenir le lancement et le développement de projets d'utilité sociale et environnementale.

intérêts perçus sur les placements de la trésorerie et de la réserve de 25 % du capital. Comme il s'agit de placements à utilité sociale et environnementale, les intérêts perçus sont légèrement sous la moyenne. Enfin, des frais d'abonnement (3 % du capital souscrit) sont perçus et affectés au service de communication avec les actionnaires. Ces revenus, on le voit, ne permettent pas de dégager une marge de manœuvre nécessaire pour embaucher une équipe d'experts. De ce fait, la Foncière a externalisé une large partie de ses dépenses (repérage, réseautage avec experts techniques locaux, publicisation des appels publics à l'épargne, etc.) sur un important réseau d'acteurs terrain qui tirent avantage de l'activité de la société sur leurs territoires.

## **2.2 Le cas des États-Unis**

### **2.2.1 Les fiducies foncières**

#### **2.2.1.1 Contexte institutionnel**

La question de la propriété foncière et de l'accès à la terre aux États-Unis s'insère dans un contexte social et historique plus large où prédomine la propriété privée sur les pouvoirs publics. Contrairement à la France, où l'État peut faire prévaloir l'intérêt général contre les forces du marché, les États-Unis protègent la « souveraineté » des personnes morales contre la loi et ses dispositifs publics. Cela s'applique bien évidemment à la structuration du foncier agricole qui repose d'abord et avant tout sur des transactions de type privé. Cela limite du coup la capacité de réponse de la société américaine aux enjeux liés à l'occupation et à la protection du territoire agricole, ainsi qu'au transfert des établissements.

Ce sont les états régionaux qui ont la responsabilité de mettre en place des mesures encadrant l'utilisation du sol, l'État fédéral influençant le foncier et l'activité agricoles principalement par le truchement de programmes d'aide financière et de classification des sols. La planification territoriale et la limitation de déséquilibres occasionnés par les acteurs privés du marché doivent donc composer avec des moyens limités, ce qui a laissé naître au fil du temps une panoplie de politiques et de réglementations du foncier : « Avec 50 États et de nombreux gouvernements locaux, les politiques de protection du foncier sont caractérisées par la variété, l'inventivité et l'expérimentation, et seules les politiques locales ayant réussi bénéficient d'une reconnaissance nationale (Alterman, 1997). Par conséquent, les mesures de protection s'y présentent comme un ensemble d'outils transversaux par rapport aux politiques fonctionnelles, appliquant des contrôles sur l'usage des sols et une variété de mécanismes pour réguler leur conversion. » (Dissart, 2006 : 9-10). Parmi les outils les plus efficaces et les plus courants dont dispose la société américaine pour réguler les usages et opérer sur le foncier, la fiducie foncière (« private land trust ») est identifiée par beaucoup d'acteurs comme étant assez « souple » pour être adapté aux contextes régionaux et compléter l'action publique.

#### **2.2.1.2 Structure et fonctions des fiducies foncières**

Tirant ses origines du droit commun anglais et mise en application depuis le début du 19<sup>e</sup> siècle aux États-Unis, la fiducie foncière est une formule juridique par laquelle une société sans but lucratif, généralement enregistrée à titre d'organisme de bienfaisance, est constituée pour devenir acquéreur et propriétaire d'une ou de plusieurs terres. Balisée par une mission et un certain nombre de principes (les « objets » de la fiducie) qui sont édictés dans une charte adoptée lors de sa

fondation, cette société exerce son droit de propriété sur la terre en fonction de ces principes. Le conseil d'administration (les « fiduciaires ») de la fiducie est l'instance par laquelle la mission et les principes opératoires de la société sont mis en œuvre et encadrés.

Contrairement à la société commerciale, la société à qui est imputée la propriété de l'actif foncier n'est pas fragmentée sous la forme de titres négociables. De ce fait, cette propriété ne peut être aliénable et ne peut être détenue par un tiers autrement que par la vente de l'actif, ce qui la soustrait aux stratégies de spéculation sur le foncier. Si elle ne possède pas d'actionnaires, la fiducie foncière a néanmoins des membres, qui détiennent un intérêt particulier dans la poursuite de la mission de la fiducie. L'assemblée générale annuelle des membres est l'instance qui détermine la composition du conseil d'administration de la fiducie, et se prononce sur une série d'autres questions relatives au fonctionnement de la société, selon sa taille (ADOCC, 2012).

La fiducie foncière se finance à même des collectes de fonds publics, les dons des membres, ainsi que des subventions gouvernementales pour des organismes sans but lucratif. Dans plusieurs États américains, ces subventions permettent l'embauche d'un ou de plusieurs permanents qui peuvent se consacrer à plein temps à des collectes de fonds. À titre de personne morale, la fiducie peut aussi contracter des prêts auprès d'institutions financières, mais étant donné son statut d'organisme sans but lucratif et le caractère limité de ses flux de revenus, les conditions fixées par les créanciers « traditionnels » sont souvent prohibitives. Des instruments de finance solidaire, de plus en plus nombreux aux États-Unis, peuvent intervenir dans ces conditions, en octroyant des prêts à plus faible taux d'intérêt.

D'une manière générale, les fiducies foncières sont créées pour des motifs de conservation des espaces naturels (Land Trust Alliance, 2012). Cherchant à soustraire une forêt, un lac, un corridor de migration, une montagne ou un paysage des intérêts à court terme de projets de développement ou encore de la spéculation, les communautés locales et régionales ont vu dans cet instrument une manière de garantir l'intégrité de ce territoire contre les dynamiques marchandes. Ces fiducies de conservation ont généralement deux possibilités pour parvenir à leurs fins : ou bien l'acquisition de l'intégralité de la terre que l'on souhaite protéger, ou bien l'obtention de droits de restriction applicables à cette terre. Dans le premier cas, la terre sera achetée par la société ou encore donnée par un particulier, ce qui conférera à la fiducie le titre de propriété; dans le second cas, le fond de terre appartiendra à un tiers, mais une servitude environnementale (« conservation easement ») aura cours, servitude contraignant le propriétaire actuel ou futur à faire un usage réglementé de la terre utilisée (maintien de la biodiversité, respect d'un zonage écologique, utilisation de techniques agro-forestières déterminées, etc.). La fiducie sera alors responsable de veiller à ce que cette servitude soit respectée. Ayant force de loi, les clauses restrictives propres à ces servitudes environnementales suivent le fond de terre à perpétuité, ce qui limite passablement son attrait pour les spéculateurs. C'est davantage cette seconde possibilité que l'on retrouve pratiquée par les fiducies foncières *agricoles*.

## 2.2.2 Les fiducies foncières agricoles

Les fiducies foncières dans le milieu agricole sont nombreuses aux États-Unis et ont bénéficié de l'expérience des fiducies foncières de protection. L'un des plus importants acteurs dans le monde des établissements agricoles aux États-Unis, l'American Farmland Trust, a été fondé pour protéger la vocation initiale des terres et établissements agricoles contre l'artificialisation des sols, la spéculation immobilière et les dynamiques de déstructuration du monde agricole en général (American Farmland Trust, 2012). L'un des principaux dispositifs utilisés par cette association pour y parvenir

est l'utilisation de la servitude agricole, où les clauses restrictives portant sur l'usage d'une terre ne visent pas tant la conservation des écosystèmes que le maintien *ad vitam aeternam* des activités agricoles y ayant cours. Étant donné que les agriculteurs sont, en zone périurbaine surtout, sollicités par des promoteurs immobiliers pour vendre leurs terres à des prix qui excèdent largement ce qu'elles auraient rapporté à des fins d'agriculture, les fiducies peuvent intervenir pour égaler - sinon dépasser - l'offre faite, en contrepartie de quoi elles obtiennent des servitudes agricoles pour maintenir la vocation du territoire. La création de fiducies foncières agricoles chargées de veiller à l'achat et à l'application des principes attachés à ces servitudes est la pierre de touche de ce dispositif.

C'est le cas de la *Marin Agricultural Landtrust*, l'une des plus anciennes fiducies foncières agricoles aux États-Unis. Située dans le nord de l'état de la Californie, cette fiducie a été créée en 1980 par la volonté d'agriculteurs, d'environnementalistes et d'élus de protéger le territoire agricole et d'assurer la pérennité des transferts d'établissements (Marin Agricultural Land Trust, 2012). Cette fiducie se spécialise dans l'achat de servitudes agricoles sur les terres d'agriculteurs déjà installés. C'est ainsi qu'après avoir fait un travail de sensibilisation de longue haleine auprès des agriculteurs du comté de Marin, la fiducie protège maintenant près de 40 % des fermes et ranchs familiaux de ce comté par le biais de servitudes. 60 000 acres restent à couvrir et la fiducie compte bien parvenir à verrouiller plus de la moitié du territoire agricole contre la spéculation d'ici quelques années. Cette couverture juridique a été rendue possible par une mobilisation sociale et politique d'envergure, que les instigateurs de la fiducie ont entretenue sur de nombreuses années.

Par ailleurs, nous n'avons pu trouver de cas de fiducies foncières agricoles basées sur l'acquisition et la détention complète de la terre par une société. Nous pensons que cette possibilité est très peu utilisée aux États-Unis, dans la mesure où la propriété privée du sol demeure un principe fondamental de l'identité et du développement économique des agriculteurs. Nous avons, au Québec, le cas d'une fiducie foncière agricole qui illustre ce que cela peut signifier concrètement, quoiqu'elle se situe dans un contexte juridique fort différent. La ferme Cadet-Roussel au Mont Saint-Grégoire en Montérégie, en effet, est la première expérience du genre au Québec. En 2010, le propriétaire de la ferme a décidé de vendre les 85 acres de son fond de terre à une fiducie, Protec-Terre, qui en a fait l'acquisition (Protec-Terre, 2012). La fiducie a réuni une centaine de donateurs qui a participé au financement de la transaction en achetant des « parts vertes » valant chacune 2000 \$. Juridiquement parlant, il faudrait davantage parler de dons, puisqu'aucun droit particulier ne peut être opposé à la fiducie en contrepartie de cet apport. La fiducie est désormais propriétaire du fonds de terre de la ferme Cadet-Roussel, et les fiduciaires, nommés par la fiducie et par l'agriculteur, doivent veiller à l'application des clauses restrictives que l'agriculteur exploitant la ferme doit suivre. Si le fond de terre a été vendu à la fiducie, l'établissement comme tel est aliénable et demeure une propriété privée de type superficiaire détenue au nom de l'agriculteur. En plus de décourager la spéculation, cette dissociation entre propriété foncière et propriété superficiaire diminue évidemment les coûts d'installation pour les futurs agriculteurs, qui n'ont pas à s'endetter pour payer le fond de terre; mais, en même temps, il faut reconnaître qu'elle « prive » l'agriculteur de la propriété privée du sol, propriété qui demeure un facteur identitaire important au Québec comme dans le reste de l'Amérique du Nord.

# Conclusion

Nous avons cherché à décrire dans ce rapport les caractéristiques dominantes du phénomène de l'accaparement des terres, ainsi qu'à élucider les principales causes qui le dynamisent en sous-main. Parmi ces causes, la financiarisation de l'économie nous est apparue être tout à fait déterminante. La transformation du contexte économique au cours des dernières décennies a entraîné l'essor de nouveaux acteurs financiers privés dont les fonds de pension, mais aussi les sociétés d'acquisition d'actifs fonciers, qui mobilisent l'épargne capitalisée des ménages des pays industrialisés afin d'investir dans des marchés présentant un fort potentiel de rendement. Or, les actifs agricoles, nous l'avons vu, font maintenant partie de la liste courte de ces investissements, qui sont au cœur du phénomène de l'accaparement des terres. Exerçant à la fois une fonction de couverture et de rendement dans la composition du portefeuille des investisseurs institutionnels, ces actifs sont au cœur de stratégies de capitalisation menées depuis New York, Dubaï, Séoul ou Pékin, dans l'indifférence des effets économiques déstructurant qu'elles entraînent pour les communautés rurales affectées.

Rien ne constraint cependant les agriculteurs québécois à regarder cela comme une fatalité et des pistes de solutions doivent être explorées. Aucun changement structurel favorable au développement d'un secteur ne se réalise sans une préparation stratégique rigoureuse, et le premier moment de cette démarche est l'élaboration d'une « architecture institutionnelle » des changements à venir. Nous proposons ici deux grandes pistes de solution complémentaires, inspirées de la situation actuelle et des dispositifs existant ailleurs, pistes qui nous sembleraient adaptées au contexte institutionnel québécois afin d'éviter que la spéculation n'entrave le développement d'une agriculture québécoise gérée localement.

## **1. Jeter les bases d'un circuit d'investissement capitalisé par l'épargne salariale de la filière agroalimentaire québécoise et géré par une société mixte de financement**

Encore plus aujourd'hui qu'hier, il est primordial d'agir directement sur la trame des événements économiques afin d'en infléchir le cours et d'étudier les circuits macro-économiques par lesquels l'épargne salariale est transformée en investissement. Ainsi, il serait tout à fait pertinent d'envisager que les différents fonds appartenant aux organisations impliquées dans le secteur agricole soient confiés à un gestionnaire dont le mandat serait d'investir dans les segments névralgiques de cette filière au Québec. En plus de procurer un rendement moyen satisfaisant à ses déposants, cette action permettrait d'assurer aux parties prenantes du monde agricole le maintien des structures économiques par lesquelles le modèle québécois d'agriculture a pu se développer jusqu'ici, en plus de donner un levier essentiel quant aux orientations de ce modèle vis-à-vis de la nouvelle donne. Si la Financière agricole du Québec est un outil public important pour le financement des activités liées à la production agricole, il resterait à jeter les bases d'un circuit d'investissement visant à assurer aux agriculteurs québécois une capacité effective d'intervention sur toutes les facettes du secteur, du transfert de fermes à l'actionnariat des principales chaînes de détaillants de commodités agricoles, en passant par l'appui au virage vert des procédés agricoles, le développement de programmes favorisant la multifonctionnalité des usages du foncier agricole ainsi que la sécurité financière des agriculteurs retraités.

L'exemple du Fonds de solidarité FTQ et celui de Fondaction de la CSN constituent des innovations sociales basées sur de tels circuits de financement, innovations qui montrent comment l'épargne des salariés de différents secteurs peut être orientée, par des investissements ciblés, aux fins du développement de l'économie québécoise. Au Québec, un circuit financier de cet ordre est encore absent de la filière agroalimentaire, ce qui laisse les fonds d'investissement privés généralement étrangers aux réalités quotidiennes des agriculteurs, élaborer pour l'instant les règles du jeu. Ce circuit pourrait être capitalisé à même l'épargne salariale des employés de l'agroalimentaire et des producteurs agricoles, en plus de recevoir les dépôts des différents réservoirs de capitaux encastrés dans la filière. Des mesures fiscales, similaires à celles en vigueur avec le Fonds de solidarité FTQ, pourraient constituer la contribution gouvernementale au succès de cette formule.

Ce circuit économique national pourrait être géré par une société mixte de financement, une Société de développement agricole du Québec dirigée par une majorité de représentants des salariés et producteurs de l'agroalimentaire, par des délégués des communautés territoriales agro-forestières, ainsi que du gouvernement du Québec. Cette société serait le principal gestionnaire du circuit de financement et viserait d'abord à s'assurer que le modèle agricole québécois soit consolidé et développé. Cela signifie d'agir afin d'orienter la structure d'occupation du territoire agricole, d'être présent en certains segments névralgiques du marché des commodités agricoles au Québec, de s'assurer du maintien et du transfert intergénérationnel d'établissements, de veiller à la sécurité financière des agriculteurs retraités, de financer la conversion écologique des procédés agricoles et de limiter l'inflation du prix des terres. Ces missions, notamment, auraient de plus la fonction de limiter la spéculation sur le foncier et de bloquer, autant faire que se peut, la mobilité de capitaux volatiles axés sur la quête du rendement.

## **2. Mettre en place des structures régionales d'acquisition et d'opération sur le foncier agricole**

Comme nous l'avons constaté, des sociétés d'acquisition d'actifs agricoles existent déjà et cherchent à se positionner dans ce marché en plein essor. Leurs politiques de placement commandées à des degrés variables par des exigences de valorisation financière ne tiennent que marginalement compte des effets économiques à moyen et long terme engendrés par la pérennité d'une agriculture diversifiée et multifonctionnelle. Face au principe du « acheter à bas prix, vendre à prix élevé » (« buy low sell high »), ces effets apparaissent comme des externalités qui ne peuvent être intégrées dans les modèles d'évaluation financière des actifs<sup>11</sup>.

Notre revue des dispositifs français et américain nous a cependant amenés à voir que les sociétés d'acquisition d'actifs agricoles et d'opération sur le foncier n'ont pas nécessairement à être à but lucratif et à s'orienter en fonction d'une stricte politique du rendement. En fait, nous pensons que la constitution de structures régionales d'acquisition d'actifs agricoles, encadrées par des ententes sectorielles, pourrait constituer une voie d'avenir pour assurer le maintien des actifs agricoles dans la trame économique régionale.

Ces structures sans but lucratif pourraient s'inspirer des SAFER pour devenir des dispositifs régionaux de coordination, d'observation et d'opération sur le foncier agricole. Nous parlons à dessein de « structures » d'acquisition et d'opération, puisqu'il faudrait ici privilégier la souplesse des formules organisationnelles (sociétés en commandite, coopératives, etc.), de manière à refléter

11. À ce titre, une analyse approfondie des stratégies d'opération passées et actuelles du FIRA permettrait d'en savoir davantage sur le type d'arbitrage qui se réalise entre ses missions et ses stratégies de capitalisation.

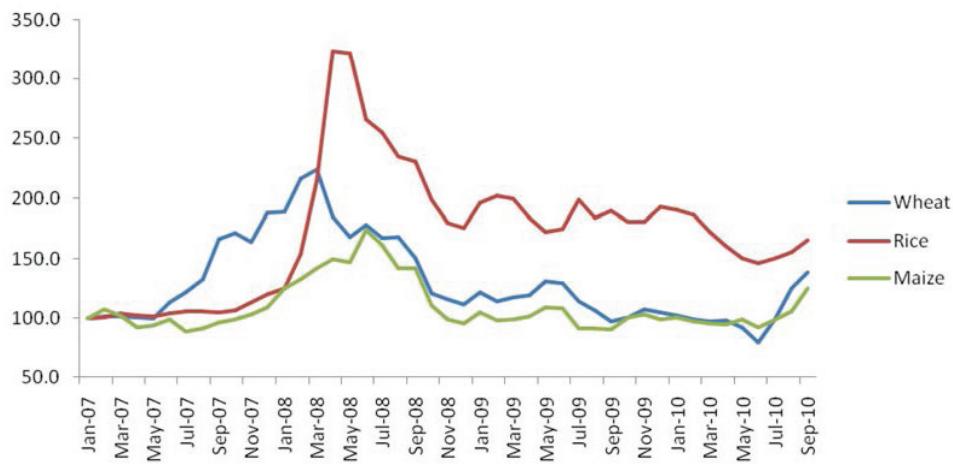
les spécificités territoriales et sectorielles des régions du Québec. Leur capitalisation pourrait provenir de trois sources principales : d'une part, de la société administrant le circuit national de financement du développement agricole, qui pourrait octroyer le financement nécessaire pour l'acquisition d'actifs fonciers. Le recours à ces capitaux patients sera essentiel pour assurer la capacité financière des structures régionales. Ensuite, ces dernières pourraient être financées en émettant des obligations qui pourraient être achetées par les caisses de retraite des organismes territoriaux. Ces organismes, qui savent l'importance de maintenir la vitalité de l'agriculture locale, pourraient réellement contribuer à cela en ayant des politiques de placements favorisant le transfert des établissements. Par exemple, si 1 % des sommes capitalisées dans les caisses de retraite situées dans les régions agroforestières étaient investies dans les obligations émises par les structures d'acquisition, ces dernières détiendraient un fond de roulement substantiel pour exercer des fonctions d'observation, d'analyse et de conseil au sujet du foncier agricole.

Ces structures d'acquisition pourraient agir comme des chambres de compensation, où les actifs possédés pourraient être conservés le temps que des projets correspondant à la mission de ces structures soient élaborés par la relève. Bref, il s'agirait de s'inspirer des SAFER et de ce qui se fait déjà ici tout en donnant à ces sociétés une mission d'intérêt général, ainsi que les moyens pour y parvenir. De ce fait, le Québec se donnerait un programme d'intervention cohérent et souple à la fois qui tiendrait compte des spécificités de l'encadrement réglementaire des activités agricoles, ainsi que des contraintes induites par le système financier. Ces dispositifs d'intervention sur le foncier viendraient consolider la politique agricole du Québec qui mérite d'être appuyée et consolidée par ce genre d'infrastructure institutionnelle régionalisée et opérationnelle.

Ces deux propositions constituent des pistes de réflexion. Elles s'inscrivent, d'une manière plus générale, dans le sillage des constats que nous avons dégagés dans ce rapport de recherche concernant les dynamiques constitutives de l'accaparement des terres qui auront des répercussions dans la plupart des régions agricoles du monde. Les modalités particulières de ces dynamiques pourront varier, mais les causes profondes les sous-tendant ne gèleront pas pour autant dans l'hiver québécois. Des moyens peuvent être pris rapidement pour contrecarrer les effets de la spéculation sur le foncier, moyens dont la finalité est de dynamiser le modèle d'agriculture que s'est donné le Québec. À ce titre, comme nous l'avons constaté, l'accaparement des terres et les effets délétères provoqués par la spéculation foncière ont essentiellement cours là où la régulation du foncier est faible et les politiques agricoles sont déficientes. En l'absence de volonté clairement affichée de renforcer des politiques que le Québec a adoptées au fil des ans (mise en marché collective, protection du territoire agricole, soutien au revenu, aide à la relève, etc.) et en oblitérant la nécessité de développer des outils efficaces d'intervention sur le foncier, l'agriculture québécoise pourrait devenir une proie facile pour des investisseurs – étrangers aussi bien que nationaux -, dont la fonction première est de maximiser les rendements, d'agir en toute indifférence à l'égard du destin des communautés où ils opèrent et de socialiser la dépendance de ces dernières envers leurs capitaux. Reste à savoir si c'est bien cela que l'agriculture québécoise souhaite vivre et surtout, si c'est bien cela qu'elle mérite de subir après avoir réussi à se hisser parmi les meilleures.

## Annexe 1

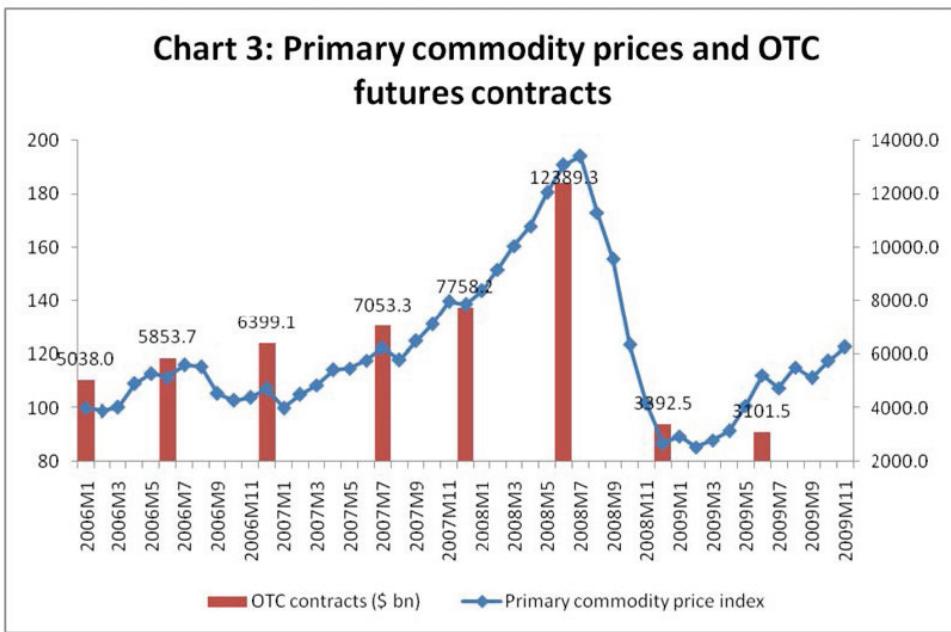
**Chart 1: Index of major food grain prices in world trade**



Source: Calculated from IMF Commodity prices database, accessed on 14 October 2010

Tiré de : Ghosh, 2010

**Chart 3: Primary commodity prices and OTC futures contracts**



Source: IMF Commodity Price Statistics and BIS Quarterly Review June 2010

Tiré de : Ghosh, 2010

# Bibliographie et sources d'information

## Chapitre 1

AgriTerra (2012), site en ligne : [www.agriterra.ca](http://www.agriterra.ca). Consulté le 16 mars 2012

Baffis, J. et T. Haniotis (2010), « Placing the 2006/08 Commodity Price Boom into Perspective », *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 5371, Washington, D.C.

Dominique Beauchamp (2012), « Un acquéreur de fermes entre en bourse », *Les Affaires*, 20 janvier.

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) (2009), *The Global Economic Crisis : Systemic Failures and Multilateral Remedies*, Rapport de recherche, 64 p.

Desjardins (2010), *L'achat des terres agricoles québécoises par des étrangers. Mainmise ou méprise? Point de vue économique*, Études économiques, mai, 10 p.

ETC Group (2011), *Who Will Control the Green Economy*, Ottawa, Rapport de recherche, 52 p.

FAO, IFAD, IMF, OCDE et coll. (2011), *Price Volatility in Food and Agricultural Markets : Policy Responses*, Rapport de recherche.

FEE – Friends of the Earth Europe (2012), *Farming Money*, Bruxelles, Rapport de recherche.

Ghosh, J., J. Heintz et R. Pollin (2011), « Considerations on the Relationship Between Commodities Futures Markets and Food Prices », *Memorandum to World Development Movement*, 19 p.

Ghosh, Jayati (2010), « Commodity Speculation and the Food Crisis », dans : *Excessive Speculation in Agriculture Commodities, Selected Writings 2008-2011*, Institute for Agriculture and Trade Policy.

GRAIN (2011), « Les fonds de pension : des acteurs clés dans l'accaparement mondial des terres agricoles », *À contre-courant*, juin.

GRAIN (2011 b), *L'accaparement des terres et la crise alimentaire mondiale*, Document de consultation, 19 p.

GRAIN (2010), « Les nouveaux propriétaires fonciers : les sociétés d'investissement en tête de la course aux terres agricoles à l'étranger », *Note synthèse*, 14 p.

ILC - International Land Coalition (2011), *Land Rights and the Rush for the Land*, Rapport de recherche, Iied, Cirad et ILC, 72 p.

Ladurantaye, Steve (2009), « Cheap Canadian Farmland Lures Foreign Buyers », *Globe and Mail*, 19 août 2009.

Morin, François (2006), *Le nouveau mur de l'argent. Essai sur la finance globalisée*, Paris, Seuil.

RRI - Rights and Resources Initiative (2012), *Turning Point : What Future for Forest Peoples and Resources in the Emerging World Order*, Rapport de recherche, 36 p.

Sunderlin, W., S. Dewi, A. Puntodewo, D. Muller, A. Angelsen, et M. Epprecht (2008), « Why Forests Are Important for Global Poverty Alleviation : a Spatial Explanation », *Ecology and Society* 13 (2).

Useem, Michael (1996), *Investor Capitalism. How Money Managers are Changing Corporate America*, New York, Basic Books.

## Chapitre 2

Achard, Alain (2008), *La transmission du foncier*, Éducagri éditions, 112 p.

ADOCC – Alliance des organismes de conservation du Canada (2012), site en ligne : www.cita.ca. Consulté le 25 février 2012.

American Farmland Trust (2012), site en ligne : www.farmland.org. Consulté le 25 et 26 février 2012.

CPTAQ – Commission de la protection du territoire agricole du Québec (2011), *Rapport annuel 2010-2011*.

Desjardins (2010), « L'achat des terres agricoles québécoises par des étrangers. Mainmise ou méprise? », *Point de vue économique*, Desjardins Études économiques, 10 p.

Dissart, Jean-Christophe (2006), « Protection des espaces agricoles et naturels en France et aux États-Unis », *Économie rurale*, 291, janvier-février, pp.6-24.

Financière agricole du Québec (2010), *Valeurs des terres agricoles dans les régions du Québec*.

FIRA – Fonds d'investissement pour la relève agricole (2012), site en ligne : www.lefira.ca. Consulté le 29 février 2012.

Madec , Jean (1965), « Réflexion sur l'expérience des SAFER », *Économie rurale*, 65, pp. 77-92.

Marin Agricultural Land Trust (2012), site en ligne : www.malt.org. Consulté le 27 février 2012.

SAFER (2012), site en ligne : www.safer.fr, ainsi que plusieurs sites de SAFER régionaux. Consultés du 15 au 19 février 2012.

Terre de liens (2012), site en ligne : www.terredeliens.org. Consulté du 20 au 24 février 2012.

## **Annexe B**

# **La Société d'aménagement et de développement agricole du Québec**

## **Une mesure d'initiative pour renforcer la vocation et le contrôle du domaine agricole**

François L'Italien

Robert Laplante

NOVEMBRE 2012

### **Résumé**

Les événements récents ont démontré que le Québec n'est pas épargné par la montée en puissance d'une agriculture de capitaux, qui a pris son essor un peu partout dans le monde. Profitant des brèches de la politique agricole actuelle et dans le dispositif de protection du territoire, des sociétés de gestion de portefeuille ont d'ores et déjà commencé à acquérir des fermes et des terres à un rythme qui pourrait bien s'accélérer au cours des prochaines années. Dans un contexte où le départ à la retraite de plusieurs producteurs agricoles est imminent, où l'augmentation des coûts de production a précarisé la situation de plusieurs agriculteurs, et où l'établissement de la relève agricole pose de nombreux défis, l'accaparement des terres par des organisations financières semble plus que jamais facilité par la conjoncture.

Cet accaparement est susceptible d'entraîner des conséquences de longue portée sur le modèle agricole québécois. La dévitalisation des communautés, la réduction du métier de producteur à des tâches d'exécution, la marginalisation des fermes de petite et moyenne tailles et l'hyperspecialisation des productions constituent autant d'effets délétères pour un modèle d'agriculture qui a jusqu'ici conjugué économie et choix d'occupation du territoire.

Devant de telles menaces, le laisser-faire ne peut être une politique. Des expériences étrangères, notamment le modèle français des Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) ont prouvé leur efficacité et peuvent inspirer. La situation actuelle requiert une réponse cohérente et novatrice, une réponse visant à défendre l'agriculture de métier, à soutenir la relève québécoise, à mettre en valeur le domaine agricole et à accompagner les communautés dans leurs choix de développement.

La création d'une Société d'aménagement et de développement agricole du Québec (SADAQ) constitue, à bien des égards, la pierre d'assise d'une réponse institutionnelle forte. Sa mise en place doterait la politique agricole québécoise d'un puissant instrument d'acquisition et de transfert d'établissements, permettant à la fois de freiner la spéculation foncière, de rétribuer correctement les agriculteurs qui vendent leurs fermes au moment du départ à la retraite, de favoriser l'installation d'une relève axée sur l'agriculture de métier et de maintenir la structure d'occupation du territoire.

En plus de favoriser l'encadrement de la transmission des fermes, cette Société remplirait des fonctions de surveillance des transactions sur le domaine foncier agricole au Québec. En disposant d'une connaissance fine des transactions portant sur le foncier dans toutes les régions, le milieu agricole et l'État québécois bénéficieraient d'une vue d'ensemble des transformations de la structure foncière de son territoire et de ses impacts sur l'évolution de l'agriculture de métier, ses conditions de pratique et de renouvellement.

Le présent rapport de recherche vise à définir les objectifs et les principaux créneaux d'intervention de ce complément institutionnel, ainsi qu'à présenter les manières par lesquelles il peut accroître la capacité des producteurs agricoles et des collectivités régionales à faire valoir leurs choix de développement pour les décennies à venir.

## Table des matières

<b>Avant-propos</b> .....	1
<b>Introduction</b> .....	3
<b>CHAPITRE 1</b>	
<b>Un nouveau dispositif d'intervention pour renforcer la politique agricole du Québec</b> .....	7
1.1 Mandat et créneaux d'intervention de la Société d'aménagement et de développement agricole du Québec (SADAQ) .....	8
1.2 Structure institutionnelle de la SADAQ .....	10
<b>CHAPITRE 2</b>	
<b>Les conditions institutionnelles à réunir</b> .....	13
2.1 Encadrement législatif .....	14
2.2 Responsabilité ministérielle .....	15
2.3 Statut juridique .....	15
<b>CHAPITRE 3</b>	
<b>Un cadre opérationnel qui lui est propre</b> .....	19
3.1 Droit de préemption .....	19

3.2 Ancrage régional et arrimage aux Plans de développement de la zone agricole (PDZA) et aux Plans métropolitains d'aménagement et de développement (PMAD) . . . . .	20
<b>CHAPITRE 4</b>	
<b>Le transfert et la mise en valeur des établissements agricoles : premier créneau d'intervention de la SADAQ . . . . .</b>	<b>23</b>
4.1 Acquisition des biens agricoles . . . . .	24
4.2 Gestion des biens . . . . .	26
4.2.1 Inventaire et mise en valeur des biens agricoles . . . . .	26
4.2.2 Location des biens agricoles. . . . .	27
4.3 Transfert des biens . . . . .	28
4.3.1 Appel de candidatures . . . . .	28
4.3.2 Évaluation des candidatures. . . . .	28
4.3.3 Décision, accompagnement et mentorat. . . . .	30
4.4 Banque de terres. . . . .	31
<b>CHAPITRE 5</b>	
<b>L'inventaire et la connaissance du territoire agricole : second créneau d'intervention de la SADAQ. . . . .</b>	<b>33</b>
<b>CHAPITRE 6</b>	
<b>Modes de financement . . . . .</b>	<b>35</b>
6.1 Le soutien de l'État. . . . .	35
6.2 Le financement par émission d'obligations . . . . .	36
6.3 La création du Fonds de développement agricole du Québec (FDAQ) . . . . .	39
<b>Conclusion . . . . .</b>	<b>39</b>
<b>Annexe 1 . . . . .</b>	<b>43</b>
<b>Annexe 2 . . . . .</b>	<b>45</b>
<b>Annexe 3 . . . . .</b>	<b>47</b>
<b>Annexe 4 . . . . .</b>	<b>49</b>
<b>Bibliographie et sources d'information. . . . .</b>	<b>51</b>

## Avant-propos

Le présent rapport de recherche s'inscrit dans le prolongement d'un premier travail réalisé par François L'Italien paru à l'IRÉC en mars 2012 et intitulé *L'accaparement des terres et les*

***dispositifs d'intervention sur le foncier agricole.*** Ce texte donnait une vue d'ensemble des vastes mouvements spéculatifs qui se déploient à l'échelle internationale et qui marquent une emprise de plus en forte des grands détenteurs de capitaux sur les domaines agricoles, une emprise qui a pour effet de faire prédominer de plus en plus nettement l'agriculture de capital sur l'agriculture de métier. Ce phénomène que la littérature scientifique a qualifié d'accaparement des terres est en passe de modifier radicalement les conditions de pratique de l'agriculture en plus de rendre inopérantes plusieurs des composantes des politiques agricoles des pays où il sévit.

Loin d'être une fatalité et un simple mouvement temporaire des valeurs sur les marchés fonciers, l'accaparement des terres est, pour l'essentiel, induit par la financiarisation de l'économie. Il constitue la résultante d'un changement important dans les paradigmes financiers : la terre y joue de plus en plus le rôle de valeur refuge permettant aux gestionnaires de portefeuille d'utiliser le marché foncier comme instrument de couverture pour réduire les risques spéculatifs et s'assurer de rendements forts en jouant sur la demande des denrées de base et l'accroissement de la demande pour les biocarburants. De nombreux acteurs financiers majeurs ont d'ores et déjà réalisé à l'échelle internationale des investissements de plusieurs milliards de dollars et les avantages concurrentiels qu'ils en tirent contraignent déjà leurs concurrents à les imiter. Le phénomène est d'une telle ampleur qu'il est en passe de forcer l'ensemble des intervenants du secteur à revoir les paramètres de gestion et les stratégies de placement. Il est donc là pour rester et les domaines ruraux de partout dans le monde sont appelés, tôt ou tard, à en subir les pressions.

Le Québec ne sera pas à l'abri et ses acteurs financiers finiront bien par n'avoir d'autres choix que de s'aligner sur les conditions d'une concurrence qui ne laissera pas le domaine agricole québécois à l'écart des menées spéculatives. L'accaparement des terres, pour l'instant, reste un phénomène assez circonscrit et il ne constitue pas une menace immédiate. Pourtant, même limité, il n'aura pas manqué de produire ses effets et les réactions survenues au Lac-Saint-Jean à la suite des incursions de la Financière Banque Nationale dans le domaine agricole régional n'ont pas manqué de souligner le caractère déstructurant de pareilles initiatives. Certes, le Québec peut compter sur un dispositif institutionnel de protection de son territoire qui a fait la preuve de son efficacité. Mais ce dispositif n'est pas parfait et la seule arrivée des acteurs financiers manoeuvrant pour s'approprier des milliers d'hectares suffit à démontrer que ce dispositif n'est pas sans failles. Dans la mesure où le paradigme financier de spéculation sur le foncier agricole constitue d'ores et déjà une tendance lourde, il est évident que le domaine agricole et les institutions mises en place pour le protéger vont rester sous pression.

C'est pour combler les brèches avant que le phénomène ne prenne trop d'ampleur et ne fasse des dégâts plus considérables que le présent rapport a été entrepris. Il tire parti des conclusions de l'analyse des expériences étrangères que l'on retrouve dans le rapport de François L'Italien et vise à jeter les bases d'une réponse institutionnelle capable de porter une vision d'ensemble sur les multiples facettes du phénomène de l'accaparement des terres et susceptible d'offrir une réponse globale adaptée aux besoins des divers acteurs du monde agricole. Cette vision d'ensemble ne saurait être exclusivement défensive : elle doit fournir l'occasion et les moyens de soutenir des initiatives innovantes s'inscrivant dans une politique agricole bien en prise sur les enjeux du vingt-et-unième siècle. L'agriculture de métier est au cœur du modèle agricole québécois et les instruments pour la promouvoir doivent accroître sa capacité de composer avec les nouveaux champs de forces dans lesquels elle s'inscrit d'ores et déjà. Il s'agira donc ici de dessiner les contours d'une innovation institutionnelle qui viendra renforcer et compléter l'édifice patiemment construit.

Le présent rapport constitue la deuxième étape d'une entreprise qui en comportera trois. Les pages qui suivent sont consacrées à la recherche des meilleurs moyens de composer avec les pressions spéculatives menées par l'agriculture de capitaux tout en réunissant les meilleures conditions pour soutenir une agriculture de métier accessible à la relève tout en assurant des conditions de marché raisonnables pour les agriculteurs choisissant de vendre leurs terres. L'ambition de cette deuxième phase est d'établir l'architecture de la solution institutionnelle à planter, de bien asseoir les fondements conceptuels et de définir les grandes orientations de la mission de la Société de développement et d'aménagement agricole du Québec (SADAQ) ainsi que les principaux paramètres de son modèle d'intervention. L'objectif étant d'abord d'inscrire cette innovation dans son environnement institutionnel et d'affaires, le texte qu'on va lire ne prétend pas répondre à toutes les questions ni résoudre tous les problèmes. Il soumet une proposition qui traduit une vision du développement agricole qui place l'agriculture de métier au fondement des efforts de mise en valeur du domaine agricole en particulier, et du territoire en général.

Une troisième étape sera nécessaire pour opérationnaliser le modèle, pour définir ses conditions d'implantation et de rentabilisation. Les expériences étrangères, en particulier celles de la France avec les Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), ont fait la preuve de la viabilité économique des dispositifs institutionnels comme celui qui est ici proposé et qui s'en inspire librement. Un troisième rapport permettra de cerner les conditions spécifiques à réunir pour l'implanter en contexte québécois, de traiter des dimensions financières et du modèle d'affaires requis pour donner à la SADAQ ses conditions d'efficacité et ses garanties de succès.

Il faudra alors préciser avec rigueur les modes de rémunération du capital adaptés aux divers choix d'intervention (acquisition, location, banque de terres, etc.) et faisant appel à divers outils de financement. Il faudra établir la hauteur des investissements requis, le cycle de vie des placements, la taille des fonds, les critères et les orientations des politiques de placement, définir et estimer les coûts de fonctionnement. Il faudra fixer les modalités administratives et les limites opérationnelles du partage des responsabilités entre le Bureau national et les bureaux régionaux. Il faudra un cadre strict d'évaluation et d'arbitrage des choix dans la composition du portefeuille et dans les choix de répartition des fonds entre les dossiers d'établissement et ceux de développement des producteurs établis. Il faudra établir des mécanismes assurant l'équité entre les régions tout en tenant compte des particularités des défis qui se posent à chacune d'elles. Il faudra bien jauger la taille des services requis pour la veille stratégique, bien mesurer la capacité de les financer. Il faudra examiner les dimensions juridiques qui pourraient justifier une loi sur l'affermage. La liste pourrait s'allonger et, à l'évidence, elle s'allongera dans cette étude à venir puisque l'approche proposée pour la création de la SADAQ insiste sur le caractère multidimensionnel de sa mission, ce qui, en toute logique, requiert une approche et un traitement multidisciplinaires.

Pour que cette troisième étape se réalise et donne ses fruits, il faudra que les consensus se fassent autour de la nécessité et de la pertinence d'une institution comme la création de la SADAQ. Le monde agricole québécois a depuis longtemps fait la preuve de sa créativité et de son ouverture à l'innovation. L'occasion lui en est ici donnée une nouvelle fois.

# Introduction

L'agriculture québécoise traverse actuellement une période de fortes turbulences. Les transformations de l'économie globale, tout autant que des modifications propres à l'économie agricole et agroalimentaire, n'ont pas été sans exposer le métier d'agriculteur et les conditions de sa pratique à de très fortes pressions. Ainsi en est-il d'abord des problèmes soulevés par la spéculation foncière et les menaces qu'elle fait peser sur la pratique de ce métier. Menace ancienne, jusqu'ici contenue par la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, mais aussi par la *Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidants*, la spéculation sur le domaine foncier agricole a aujourd'hui changé de nature et de forme. Stimulée par un contexte d'instabilité financière persistante, cette nouvelle spéculation est d'abord l'affaire de fonds institutionnels fortement capitalisés qui se sont spécialisés dans l'acquisition d'actifs agricoles. Gérant des portefeuilles assujettis à des normes de rendement fixées par la communauté financière, ces fonds ont trouvé dans les terres un type de placement sûr, assorti de rendements soutenus et conformes à leurs stratégies de gestion. Indifférente en tous points aux réalités propres au monde agricole, cette financerisation du foncier fait désormais peser des risques d'un nouveau type sur l'agriculture.

Ces risques inédits ne touchent pas tant la vocation du sol que les fondements du modèle de production et d'occupation du territoire agricole. En exerçant des contraintes qui pèsent lourdement sur la relève ou encore sur les possibilités d'expansion des fermes, ces risques affectent directement les conditions de maintien et de développement de l'agriculture de métier telles que les ont définies jusqu'ici les producteurs du Québec. Observables ici et là sur le territoire, ces pratiques spéculatives sont encore loin d'atteindre l'ampleur et l'intensité déployées ailleurs, mais elles en entraînent néanmoins les mêmes effets délétères.

Ainsi, quand ils ne s'activent pas en vue de profiter des occasions d'affaires créées par l'étalement urbain, ces investisseurs accélèrent la formation d'une agriculture de capitaux qui exercera, à terme, une redoutable emprise sur l'économie agricole. Disposant d'imposants bassins de liquidités, cette agriculture est en mesure de modifier profondément la structure de production d'une région, misant sur des approches fondées principalement sur des économies d'échelle. En fait, on constate que cette agriculture cherche à constituer de vastes domaines susceptibles d'être mis en production par de grandes firmes spécialisées, dont les activités productives seront effectuées par des salariés. Du coup, ces investisseurs, détachant l'agriculture des milieux de vie, pavent la voie à une mainmise sur l'agriculture par des acteurs qui expulsent les petits et moyens producteurs-propriétaires. Ils bouleversent ainsi l'économie rurale et agricole en y faisant primer cette logique spéculative qui déstructure autant les conditions d'exercice du métier que le mode d'occupation du territoire. Et ils entrent en contradiction directe avec les projets d'agriculture de proximité, basée sur les circuits courts, la diversité des formes de production et la mise en valeur du territoire agricole.

Le déploiement de cette logique survient par ailleurs à un moment charnière dans l'histoire de la transmission des établissements agricoles au Québec. On le sait, la situation démographique et les difficultés d'établissement de la relève posent plusieurs défis importants, qui obligent le modèle agricole québécois à inventer de nouveaux instruments permettant d'assurer le transfert des établissements et le démarrage de nouveaux projets de production. Le taux de remplacement dans le secteur agricole étant ce qu'il est pour le moment, de nombreux actifs agricoles pourraient bientôt se retrouver sans repreneurs, créant par le fait même des conditions d'offre susceptibles d'en

faire un marché alléchant pour les gestionnaires de fonds d'investissement. Pris financièrement en étau, des agriculteurs souhaitant prendre leur retraite pourraient être contraints de vendre à des investisseurs dont l'activité pourrait générer une spirale inflationniste dans l'évaluation du prix des terres agricoles adjacentes. On imagine immédiatement les effets d'une telle spirale sur les projets d'établissement ou de développement de producteurs déjà installés. En fait, une chose apparaît de plus en plus clairement : la spéculation foncière, la protection du territoire agricole et les défis de la relève, loin d'être des problématiques séparées ou étrangères l'une à l'autre, sont au contraire fortement intégrés et doivent être saisis dans leurs interrelations mutuelles.

Ce constat renvoie à la nécessité d'élargir les perspectives et d'entamer une réflexion sur des solutions globales et cohérentes, qui éviteront les effets pervers d'une approche au cas par cas. La conjoncture présente rend en effet nécessaire une stratégie d'ensemble visant à bloquer la spéculation foncière, à épauler la relève et à soutenir les retraités de l'agriculture. Ce n'est pas seulement le territoire rural et agricole qu'il convient désormais de protéger : il en va aussi de son usage productif dans un modèle sous contrôle de règles édictées en vue de rendre viable une agriculture de métier sur un territoire contrôlé par ceux qui l'occupent et le mettent en valeur. Il importe donc de renforcer la politique agricole du Québec par une mesure d'initiative, de manière à accroître la capacité des producteurs agricoles de faire valoir leurs choix et leurs intérêts dans le contexte actuel.

Le renforcement du modèle ne peut cependant être l'affaire exclusive des agriculteurs. L'arrivée d'une agriculture de capitaux dans le monde rural soulève plusieurs questions relatives au type de développement des campagnes que cela implique et renvoie forcément à un débat public élargi. Les agriculteurs y sont en première ligne, certes, mais les défis concernent aussi l'ensemble des acteurs sociaux touchés par le changement des conditions d'aménagement et de mise en valeur du territoire. En d'autres termes, les enjeux soulevés par cette nouvelle donne offrent une occasion importante pour mobiliser le milieu agricole et rural autour du renforcement et du renouvellement du modèle agricole propre au Québec.

## Le rapport de recherche

Le présent rapport de recherche voudrait contribuer à cette réflexion stratégique. Il s'inscrit dans le prolongement des conclusions d'un rapport précédent intitulé *L'accaparement des terres et les dispositifs d'intervention sur le foncier agricole. Les enjeux pour l'agriculture québécoise*, produit pour le compte de l'Union des producteurs agricoles (UPA). Des propositions y avaient été avancées afin que le monde agricole québécois se donne les moyens de protéger et de soutenir le développement d'une agriculture de métier devant la montée en force du phénomène de l'accaparement des terres.

Il s'agit ici de donner suite à ce travail en présentant les lignes directrices d'un nouveau dispositif d'intervention basé sur une vision globale du développement à long terme de l'agriculture québécoise, et qui mobilisera les forces vives du monde rural. Ce dispositif, la *Société d'aménagement et de développement agricole du Québec (SADAQ)*, aurait la responsabilité de soutenir et d'accompagner les producteurs agricoles locaux dans leurs démarches de transfert et de mise en valeur de leurs établissements, en plus de jouer un rôle actif dans l'aménagement du territoire agricole.

Jeter les bases de cette institution nécessite d'abord d'obtenir une vue claire sur son architecture interne, et c'est la raison pour laquelle le présent rapport s'attardera essentiellement à brosser un

tableau de ses principales caractéristiques. Six principaux éléments d'une proposition d'ensemble seront plus particulièrement abordés ici :

■ **Les principales caractéristiques de la SADAQ** seront présentées, dressant les grandes lignes de la mission, des objectifs ainsi que des créneaux d'intervention de cette institution dans le contexte des transformations actuelles.

■ **Les conditions institutionnelles** qui devraient être réunies pour assurer le succès de ses interventions. Ces conditions sont essentiellement liées à l'adoption par le gouvernement du Québec d'un cadre législatif, juridique et administratif donnant à cette Société toute l'autonomie et les ressources dont elle aura besoin pour mener à bien son mandat.

■ **Le cadre opérationnel propre** à la SADAQ qui comprend la reconnaissance et l'octroi d'un droit de préemption à cette Société ainsi que la prise en compte des orientations proposées dans les Plans de développement de la zone agricole (PDZA) et les Plans métropolitains d'aménagement et de développement (PMAD) pour orienter son action.

■ **Les modalités de transfert et de mise en valeur du domaine agricole** feront l'objet d'une section détaillée, où nous discuterons du processus d'acquisition, d'administration et de transfert des biens agricoles. Nous avancerons une série de critères à retenir pour encadrer ces modalités d'intervention. De plus, la constitution de banques de terres par la SADAQ dans les régions nécessitant ce mécanisme d'accès au foncier agricole sera abordée.

■ **Le développement d'un service d'inventaire et de veille stratégique du territoire agricole** sera présenté dans ses grandes lignes. Il s'agira d'un créneau d'intervention secondaire, mais important de la SADAQ, qui vise à pallier un déficit d'information et de connaissance concernant les mouvements qui touchent le foncier agricole.

■ Enfin, **les sources possibles de financement, ainsi que des scénarios de montages financiers articulant ces sources entre elles**. Cet aspect particulièrement névralgique nous permettra de montrer la nécessité d'établir une coalition d'acteurs autour de la mission d'intérêt général de la SADAQ.

## CHAPITRE 1

---

# Un nouveau dispositif d'intervention pour renforcer la politique agricole du Québec

C'est un fait maintenant reconnu par les observateurs internationaux compétents du monde agricole : les effets de la mondialisation sur l'agriculture de petits et moyens producteurs ne sont pas les mêmes là où les politiques publiques visant la maîtrise du développement de l'agriculture sont fortes. Il semble en effet que l'agriculture constitue « naturellement » une cible moins intéressante pour les spéculateurs lorsqu'elle est prospère, solidement enracinée dans sa collectivité et encadrée par un robuste appareil législatif et réglementaire. À l'inverse, les faits d'observation montrent que lorsque l'agriculture de métier et la vitalité des communautés rurales ne sont pas soutenues

par l'État, les effets délétères des interventions des investisseurs institutionnels dans les agricultures nationales sont nombreux et profonds (ILC, 2011). La logique du métier, les conditions de l'enracinement communautaire, les institutions collectives de promotion des intérêts économiques et professionnels sont partout malmenées par des puissances financières déterritorialisées, là où l'agriculture est laissée à elle-même. Car il faut le reconnaître, tous les acteurs ne sont pas « égaux » devant la spéculation foncière qui prend de multiples formes et s'active de plus en plus au cœur de la planète agricole.

Ce constat a été réalisé dans plusieurs sociétés occidentales qui cherchent aujourd'hui à répondre adéquatement aux pressions spéculatives, mais aussi économiques et démographiques, qui s'exercent sur elles. Cette réponse, loin d'être ponctuelle, est dans plusieurs cas envisagée à long terme et mobilise plusieurs institutions et groupes sociaux. Elle vise à créer ou réunir des conditions structurelles pour agir dans le temps et orienter l'évolution de l'agriculture. Car là où elle est développée, cette réponse part d'un même principe : une attitude strictement réactive ne peut tenir la route bien longtemps devant une déferlante cherchant à intégrer le monde agricole dans les portefeuilles d'une agriculture de capitaux. En fait, aux mesures défensives déjà existantes, c'est le renforcement des politiques agricoles par des mesures d'initiatives qui est visé, mesures qui s'appuient sur une vision mobilisatrice faisant la promotion de solutions constructives et collectives.

Le Québec n'est pas en reste. Le bouillonnement intellectuel provoqué par les divers exercices de consultation publique et les débats entourant une éventuelle politique agricole a créé un espace de réflexion qui devrait être propice à l'élaboration d'une réponse de longue portée. En s'inspirant de ce qui se fait de mieux ailleurs, cette réponse peut donner au modèle agricole d'ici les conditions optimales pour faire face aux enjeux actuels et assurer son développement. Ce modèle agricole repose sur une série de postulats essentiels qui ont été régulièrement réaffirmés à travers l'histoire du Québec. Ces postulats doivent être réitérés ici :

- l'affirmation du primat de l'agriculture de métier sur l'organisation industrielle concentrée;
- la primauté des valeurs d'enracinement dans le milieu rural et de la recherche des meilleurs moyens de soutenir les conditions de développement d'une agriculture axée sur les impératifs de la souveraineté alimentaire;
- la valorisation des cultures coopérative, entrepreneuriale et syndicale qui ont si fortement marqué l'identité et l'histoire du milieu rural et agricole québécois;
- la confiance dans la capacité d'innovation socio-économique du monde rural et agricole, innovation stimulée par les interactions entre les diverses parties prenantes du modèle québécois.

Ces postulats fournissent les principaux paramètres de la formule à mettre de l'avant et des solutions à privilégier relativement aux défis qui pointent. Pour qu'elles puissent être efficaces, ces réponses devront en effet s'appuyer sur le dynamisme du milieu et la diversité des formes de production qui reproduisent et renouvellent l'agriculture de métier.

## **1.1 Mandat et créneaux d'intervention de la Société d'aménagement et de développement agricole du Québec (SADAQ)**

C'est en partant de ces postulats que le projet de création de la Société d'aménagement et de développement agricole (SADAQ) doit être envisagé. Cette Société, instituée comme organisme gouvernemental par une loi-cadre votée à l'Assemblée nationale, donnera au Québec un levier institutionnel de première utilité pour assurer la prospérité de son agriculture. Le potentiel d'un tel instrument sera directement proportionnel à sa capacité de concerter et canaliser les énergies de tous les acteurs concernés, dans des consensus forts sur la place de l'agriculture dans les communautés rurales et périurbaines.

Ainsi, la SADAQ aurait pour mission *d'assurer la prospérité et le développement du modèle agricole québécois en maintenant la vocation agricole du territoire, en soutenant une agriculture de métier, en favorisant l'installation de la relève agricole, ainsi qu'en soutenant la diversification des productions sur tout le territoire agricole du Québec.*

Conjuguant économie et choix d'occupation du territoire, cette mission générale doit être précisée par la définition d'orientations claires.

**Trois objectifs** seraient plus particulièrement poursuivis :

1) Élargir l'éventail des moyens de contrôle du maintien d'une vocation agricole des sols au service d'une agriculture de métier et de l'aménagement du territoire favorable au développement des communautés rurales.

2) Réunir les moyens d'encadrement foncier susceptibles de favoriser et soutenir le transfert des établissements agricoles à une relève ancrée dans les réalités du monde agricole.

3) Appuyer et contribuer au développement de la mise en valeur du territoire agricole, en conformité avec les orientations des Plans de développement de la zone agricole (PDZA) et des Plans métropolitains d'aménagement et de développement (PMAD).

Ces objectifs donnent à la SADAQ la latitude nécessaire pour agir avec efficacité. Ils spécifient surtout le fait que leur action se rapporte à des finalités qui se démarquent des fonds d'investissement : la SADAQ est une institution qui doit être considérée comme un levier mis de l'avant pour et par les producteurs agricoles. Ses interventions ne visent pas d'abord le rendement financier des investisseurs, mais la réussite de projets d'établissements qui renforceront et renouveleront le modèle agricole québécois tout en assurant une rémunération adéquate et raisonnable des capitaux investis.

Pour qu'ils se réalisent, ces objectifs doivent pouvoir permettre de poser des gestes structurants, de faire des interventions qui auront pour effet de charpenter le contexte financier et foncier. Ces actions, pour être efficaces, doivent être bien choisies afin qu'elles puissent exercer un effet de levier sur la situation des producteurs, de la relève et des retraités.

**Deux créneaux d'intervention distincts** de la SADAQ s'imposent plus particulièrement, créneaux constituant leur cœur de compétence :

■ **Transmission et mise en valeur des établissements agricoles.** D'une manière générale, ce domaine d'intervention désigne le service par lequel la Société pourra intervenir sur la structure

du foncier agricole afin de favoriser le développement de l'agriculture de métier. Cela se traduira d'abord par l'acquisition d'actifs agricoles aux fins d'un transfert à la relève agricole, selon des critères favorisant l'implantation de nouveaux porteurs de projets s'insérant dans la trame du territoire agricole. Ce service d'acquisition et de transmission pourra aussi être mis à la disposition de projets de développement d'agriculteurs déjà implantés qui souhaitent accroître leur production ou la diversifier, en fonction de critères essentiellement axés sur la contribution de ces projets à la mise en valeur du territoire.

Aux côtés de ce service d'acquisition et de transfert d'établissements, des moyens seront mis de l'avant pour une relève qui, n'ayant pas les moyens d'accéder à la propriété foncière, cherche malgré tout à avoir accès à la terre. Pour cette raison, un service de banque de terres pourra être assuré par la SADAQ qui agirait à titre d'intermédiaire entre des propriétaires fonciers disposant de terres n'étant pas mises en culture ou souhaitant eux-mêmes se retirer de la production sans renoncer à leur ferme et des porteurs de projets cherchant à accéder à une terre agricole. Tout en optimisant l'occupation du territoire agricole, ce service donnerait aux candidats de la relève qui le souhaitent les moyens d'exercer ce métier tout en se bâtant un capital initial.

■ **Inventaire et veille stratégique du territoire agricole.** À titre de structure de coordination régionale pour le développement agricole, la SADAQ aura aussi la tâche d'obtenir de ses territoires d'affectation la meilleure connaissance possible. Ainsi, la Société pourra développer un service d'inventaire technique et d'évaluation permettant de constituer des banques de données systématiques et raisonnées sur le territoire agricole. Touchant aussi bien aux conditions socio-économiques qu'agroécologiques du domaine agricole, ces banques de données pourront être mobilisées pour développer un service-conseil propre à la SADAQ, service où les questions liées à l'aménagement du territoire et au développement rural pourraient être traitées.

En outre, étant donné les besoins de connaissance des transactions foncières sur le territoire, la SADAQ pourra mettre en place un Bureau d'enregistrement et de veille stratégique sur le foncier agricole, chargé de recevoir, d'analyser et de surveiller les transactions traversant ce territoire. Cet outil permettra de mieux informer et orienter les interventions de la SADAQ, mais aussi celles des pouvoirs publics en général, qui disposeront d'un véritable observatoire de l'usage du sol au Québec.

## 1.2 Structure institutionnelle de la SADAQ

Une institution chargée de réaliser un tel mandat devra disposer d'une structure adaptée aux réalités du Québec. Un tel dispositif devrait en fait répondre à une double exigence : d'une part, il devrait être minimalement centralisé, dirigé par une direction nationale permettant d'agir de manière cohérente et efficace sur l'ensemble du territoire; d'autre part, ce dispositif devrait être bien implanté sur le terrain des communautés locales pour développer une connaissance fine de leurs réalités et devenir un pivot de l'agriculture régionale. L'architecture institutionnelle de la SADAQ devrait être conforme à cette double exigence : elle serait d'abord instituée à titre d'organisme national, assumant des fonctions générales de régulation et de financement, et déployerait, dans chacune des régions du Québec, des dispositifs régionaux chargés d'encadrer et de faciliter les opérations de transfert vers la relève. Regardons plus particulièrement le détail de cette structure et la répartition des fonctions qui lui est associée.

À titre d'**organisme national**, la SADAQ exercerait les fonctions suivantes :

- Veillerait à l'application de la loi-cadre dans chacune de ses composantes régionales;
- Cordonnerait une structure de financement destinée à l'acquisition et à la transmission d'actifs agricoles;
- Disposerait d'un service d'inventaire technique et d'évaluation agricole mis au service des composantes régionales;
- Réaliserait les transactions immobilières à partir des demandes déposées par les composantes régionales;
- Mettrait en place un service-conseil d'aménagement rural et agricole au service des composantes régionales, mais aussi de toute instance locale responsable de l'aménagement du territoire;
- De concert avec la Commission de protection du territoire agricole (CPTAQ), développerait un Bureau d'enregistrement et de veille stratégique sur le foncier agricole chargé d'analyser et de surveiller les transactions portant sur le domaine agricole.

**Quant aux composantes régionales** de la SADAQ, elles assumeraient des responsabilités imparties à des organismes enracinés dans leurs milieux. Ainsi, elles :

- Assureraient une veille locale visant à repérer et caractériser les actifs agricoles stratégiques pour la région;
- Réaliseraient les démarches en vue de l'acquisition et du transfert des actifs agricoles de la région;
- Accompagneraient les vendeurs et les acquéreurs de ces actifs pendant toute la période du transfert, en mettant notamment sur pied un service de mentorat;
- Jetteraient les bases d'un service de banque de terres, là où ce service n'est pas offert par d'autres organismes régionaux.

Afin que ce nouveau dispositif puisse intervenir efficacement et avec cohérence sur le territoire, il est essentiel que chaque région du Québec soit dotée d'une composante de la SADAQ. L'agriculture et le territoire agricole, en effet, occupent dans toutes les régions une fonction importante, aussi bien en milieu rural qu'en périphérie immédiate des grands centres métropolitains tels que Montréal et Québec. Les zones agricoles périurbaines sur lesquelles sont exercées des pressions foncières majeures nécessitent l'intervention d'un nouvel instrument pour être remembrées, conservées et mises en valeur. Et ce, d'autant que ces zones seront appelées à jouer à l'avenir un rôle de premier plan dans l'aménagement intégré de ces agglomérations, aussi bien pour le développement d'une agriculture de proximité que dans la réalisation de ceintures vertes. Ainsi, puisque chaque région du Québec présente des caractéristiques socio-économiques et agroécologiques spécifiques, la SADAQ devrait être en mesure de s'ancrer dans ces spécificités en mettant en place des composantes régionales.

## CHAPITRE 2

---

# Les conditions institutionnelles à réunir

Pour instituer ce dispositif et réaliser un tel mandat d'intérêt général, plusieurs conditions doivent être réunies. Ces conditions doivent être envisagées à partir des réalités et de l'histoire du modèle agricole québécois, de manière à inscrire la SADAQ dans l'arrangement institutionnel déjà existant. En effet, loin d'être greffé de l'extérieur au modèle agricole québécois, ce nouvel instrument vise à renforcer les moyens de protection actuels dans lesquels évoluent les producteurs, et dans lesquels l'agriculture de capitaux tente de créer des brèches. Ainsi, les propositions avancées ici doivent être pensées dans leur capacité à rendre plus robustes les dispositifs institutionnels déjà existants, en même temps qu'elles visent à en améliorer la portée en procurant un instrument de développement supplémentaire au monde rural et agricole.

Nous présenterons ici les conditions générales qui doivent être réunies pour leur donner une forme. La définition de cet encadrement permettra de donner une idée générale de l'étendue et des limites de l'action de la SADAQ. Auparavant, il n'est pas inutile de faire un bref survol de ce qui s'est fait de mieux ailleurs en cette matière. L'ambition de donner au monde agricole de meilleurs outils pour intervenir de manière raisonnée sur son propre développement est en effet partagée par de nombreux gouvernements dans le monde. Des pays ont déjà procédé à des réformes allant dans ce sens et mis en place des dispositifs législatifs visant une intervention sur le domaine foncier agricole susceptible de mieux servir le développement intégré de leur agriculture et de sa place dans la vie rurale.

En France, c'est la **Loi d'orientation agricole** de 1960 qui a institué les Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER). Leur mission initiale, qui a été élargie depuis, était déjà vue comme stratégique pour l'agriculture française : améliorer les structures foncières par l'installation ou l'élargissement d'exploitants agricoles, par l'accroissement de la superficie de certaines exploitations agricoles, par la mise en valeur des sols et, plus tard, par l'aménagement et le remaniement parcellaires. La loi-cadre, qui fixe les principaux paramètres de la politique agricole française et qui a connu plusieurs versions successives (1980, 1994, 1999 et 2006), a été intégrée au **Code rural et de la pêche maritime**, code qui rassemble et ordonne l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires concernant ces deux domaines.

L'expérience des SAFER est inspirante pour le Québec. Il ne s'agit évidemment pas de transposer intégralement ce modèle ici, mais bien de l'adapter à nos conditions concrètes en respectant certains des principes qui ont assuré le succès qu'il connaît en France et qui tend à s'étendre à d'autres pays d'Europe. Si les SAFER n'ont jamais été exemptées de critiques provenant de plusieurs horizons, il existe aujourd'hui un consensus social fort autour de la nécessité de les maintenir et d'en renforcer les prérogatives : retourner au laisser-faire après avoir connu les effets structurants de l'action de cet instrument collectif est un scénario qui ne trouve pratiquement aucun écho dans la société française.

Il n'y a pas que la France qui a décidé d'agir. En Belgique, la région de Flandre dispose depuis 1988 d'une agence foncière spécialisée, la Société foncière flamande (*Vlaamse Landmaatschappij*, VLM). Instituée par une loi, cette agence a pris le relais de l'État belge chargé du remembrement

pour la partie flamande. L'agence est légalement habilitée à procéder à des interventions foncières et est responsable de mettre en œuvre le programme de développement rural, financé au titre du deuxième pilier de la ***Politique agricole commune de l'Union européenne*** en ce qui concerne les mesures agroenvironnementales et de développement rural. Elle conduit les opérations d'aménagement agricole, de milieux naturels et forestiers par le biais d'acquisitions, réalisées, soit à l'amiable, soit par voie de préemption ou d'expropriation. Pouvant intervenir sur l'ensemble des espaces agricoles, elle réalise les interventions foncières en fonction des plans d'aménagement rural intégré qui sont élaborés par les collectivités (CGAAE, 2012).

Dans l'État autonome basque, le gouvernement a institué par une loi un instrument d'intervention foncière afin de consolider et de mettre en valeur le patrimoine foncier agricole sous la forme de « banques des sols ». À l'instar de celui de la France, ce dispositif d'intervention constituait l'une des pièces maîtresses de la ***Loi d'orientation agricole et agroalimentaire*** votée en 2008. Enchâssées dans le Plan territorial sectoriel agroforestier, qui agit à titre de schéma d'aménagement régional intégrant les usages agricoles et forestiers du territoire, ces « banques des sols » sont mises au service des provinces qui en assument l'administration; la province de Guipúzcoa a d'ailleurs créé sa banque du sol en janvier 2008, soit la société publique forale ETORLU (CGAAE, 2012).

Ces exemples démontrent que des États occidentaux ont d'ores et déjà adopté, par la voie législative des moyens ambitieux pour reprendre l'initiative devant les pressions croissantes qui s'exercent sur le foncier agricole en particulier et le monde rural en général. Le Québec peut donc compter sur de précédents internationaux inspirants et instructifs. À ce titre, trois types de conditions générales doivent être réunis pour donner forme à cet encadrement, soit des conditions législatives, administratives et juridiques. Survolons ici leurs lignes directrices.

## 2.1 Encadrement législatif

Historiquement, le choix qu'a fait le Québec de favoriser une agriculture de métier et l'occupation du territoire agricole s'est traduit par l'adoption de législations fortes et audacieuses. L'adoption par l'Assemblée nationale de la ***Loi des marchés agricoles du Québec*** en 1956, de la ***Loi sur les producteurs agricoles*** en 1972, ainsi que de la ***Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAQ)*** en 1978, ont largement démontré le pouvoir et les effets structurants de la loi sur le devenir de l'agriculture. Elles incarnent un choix de société qui s'est avéré positif à long terme : ces lois ont joué un rôle fondamental dans le développement de modèles de ferme et de modèles de production adaptés aux réalités propres du Québec, tout autant qu'elles ont contribué au façonnement de la ruralité par leurs impacts sur l'aménagement du territoire. Bref, les politiques agricoles démontrent et traduisent la volonté du Québec de maîtriser les dynamiques du domaine agricole par le truchement de lois votées à l'Assemblée nationale (Kesteman, 2004; Dupont, 2009). Au fil du temps, ces orientations ont formé un socle solide qui fond des choix aussi bien socio-économiques qu'identitaires et qui donne à la ruralité québécoise sa forme et sa force actuelles.

C'est pour l'inscrire dans cette dynamique institutionnelle que la SADAQ devrait être instituée par une loi-cadre comme société parapublique à part entière. Établissant des principes généraux et définissant les paramètres qui doivent servir à baliser les adaptations aux particularités régionales, une telle loi-cadre viendrait redire la volonté de l'État d'inscrire dans la mise en valeur du territoire les conditions concrètes nécessaires pour le succès des objectifs par sa politique agricole. Cette loi-cadre réaffirmerait ainsi de manière claire l'importance capitale de l'agriculture de métier, de l'enracinement communautaire, de la souveraineté alimentaire, de la culture coopérative,

entrepreneuriale et syndicale, ainsi que de la capacité d'innovation socio-économique des localités rurales dans le développement du modèle agricole québécois.

Cette loi établirait aussi clairement les fonctions relevant de l'organisme national et des composantes régionales, de manière à ce que ce nouveau dispositif ne se retourne pas contre les lois préexistantes. Une attention particulière sera ainsi portée à la protection des dispositions phares de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAQ), notamment celles qui concernent l'affectation du territoire agricole. Le bureau national de la SADAQ devra s'assurer que les activités de ses composantes et les transactions de biens immobiliers agricoles réalisées sous sa responsabilité sont conformes à l'esprit et à la lettre de la LPTAQ.

## 2.2 Responsabilité ministérielle

Sur le plan de la responsabilité ministérielle, nous pensons que la SADAQ devrait légalement relever du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ), qui a récemment mis en chantier des initiatives de régionalisation de la planification du territoire agricole. Ce ministère est évidemment, à plusieurs titres, concerné par la mission et les objectifs de cette Société. Les enjeux reliés aux modalités de transfert des établissements, au départ à la retraite des producteurs, à l'accès de la relève à la propriété foncière, au maintien de la diversité des modèles de ferme et de production, sont autant d'aspects de la réalité agricole qui sont sous la loupe du MAPAQ.

En outre, ce ministère soutient et encourage de plus en plus les alliances qui se nouent entre des producteurs et des communautés locales porteuses d'initiatives de mise en valeur du territoire agricole. Ces maillages apparaissent essentiels pour assurer la pérennité et la prospérité du modèle agricole développé ici. Enfin, cette responsabilité ministérielle devrait faciliter l'élaboration de stratégies communes avec les autres sociétés parapubliques régissant le monde agricole, telles que la CPTAQ et la Financière agricole du Québec (FAQ). Ces stratégies concertées s'avéreront de plus en plus nécessaires pour agir avec cohérence sur l'évolution de l'agriculture.

Il faut mentionner qu'en France, les SAFER relèvent du ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire, d'une part, et du Ministère de l'Économie et des Finances, d'autre part (CERTU, 2006). La présence du second ministère s'explique notamment par le fait que lors de leur création, les SAFER étaient très largement soutenus par l'État français qui leur assurait un financement annuel récurrent. Le retrait financier progressif de l'État ainsi que l'évolution récente des missions des SAFER qui les conduit vers un mandat élargi de protection environnementale et de développement local, concerne de plus en plus les politiques supervisées par le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie. On retrouve le même genre de préoccupation et de convergence dans le cas de l'initiative d'intervention agricole de la Région flamande, en Belgique, qui est sous la compétence du ministère de l'Environnement, de la Nature et de l'Énergie (CGAAE, 2012).

## 2.3 Statut juridique

Le statut juridique de la SADAQ devra être adapté aux exigences posées par son mandat, conciliant cohérence dans l'action et souplesse d'intervention sur le domaine agricole. Pour cette raison, la SADAQ doit présenter une structure juridique particulière, propre à lui offrir une gamme étendue de moyens lui permettant d'agir avec efficacité.

Ainsi, d'une part, la SADAQ devrait être instituée comme société parapublique, disposant ainsi de tous les attributs propres aux organismes gouvernementaux. Ce statut lui conférerait la marge de manœuvre nécessaire pour opérer sur le marché des actifs agricoles, tout en assurant l'imputabilité et la reddition de compte de l'institution. Cette marge de manœuvre serait bonifiée par l'octroi d'une garantie gouvernementale pour les produits financiers émis par la société pour financer ses interventions dans le domaine foncier. Cette garantie diminuerait en effet le risque financier inhérent au portefeuille de la SADAQ, occasionné principalement par la présence d'actifs (terres en friche, domaines agricoles de zones marginales, etc.) susceptibles de demeurer plus longtemps dans le portefeuille. En effet, il est à prévoir qu'une proportion variable des actifs acquis ne trouvent pas de repreneurs à court ou moyen terme, alourdissant du même coup le bilan de la Société du côté du passif et des dépenses courantes liées aux frais d'entretien. La garantie gouvernementale donnerait ainsi l'assurance de pouvoir opérer malgré des périodes creuses du bilan de la Société.

Cette modulation du risque aurait par ailleurs des conséquences importantes sur les conditions de financement externe. Nécessitant l'apport de liquidités importantes, les transactions réalisées par la SADAQ pourront être partiellement financées par des prêts contractés auprès d'institutions financières, prêts qui pourraient bénéficier d'un taux réduit, le risque étant diminué par l'octroi de garantie accordée par le gouvernement du Québec. La SADAQ pourrait ainsi compter sur une source intéressante de financement d'appoint. Nous présentons les grandes lignes de ce montage dans la dernière section du rapport.

Mentionnons en outre que le statut juridique de société parapublique soumettrait la SADAQ aux mécanismes de contrôle de l'administration publique du Québec, mécanismes allant des dispositions sur l'imputabilité et la reddition de comptes à l'Assemblée nationale, au pouvoir de surveillance exercé par le Vérificateur général du Québec. Ces mécanismes fiables constitueront le cadre réglementaire au sein duquel la SADAQ sera évaluée quant à la conformité des moyens qu'elle déployera pour réaliser sa mission.

D'autre part, la loi-cadre devrait préciser que la SADAQ aurait la capacité de constituer ses composantes régionales de deux manières distinctes :

- Soit en sociétés sans but lucratif, instituées en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies*;
- Soit par des délégataires de gestion, habilités par le biais d'ententes particulières réalisées avec des organismes régionaux qui se montreraient aptes à accomplir les fonctions de « terrain » de la SADAQ.

Ces deux formules auraient l'avantage de donner à cette institution la souplesse nécessaire pour adapter les moyens de la réalisation de son mandat à la spécificité des contextes régionaux, ainsi que pour développer un système institutionnel cohérent couvrant l'ensemble du territoire québécois.

Dans le cas où la formule de la création d'une société sans but lucratif serait retenue par le bureau national, l'organisme régional créé deviendrait une entité juridique à part entière, doté de la capacité à contracter avec des parties et posséder des biens en son nom propre. Cette SADAQ régionale serait composée d'une équipe technique complète, disposant des moyens nécessaires pour accomplir le mandat de la Société.

Dans le cas où un groupe ou un organisme déjà constitué et œuvrant dans le milieu agricole démontrerait ses capacités à réaliser les fonctions de la SADAQ à l'échelle régionale, le bureau national pourrait déléguer certaines responsabilités et certains moyens à cet organisme. Ce partenariat serait encadré par une convention de délégation de gestion, balisant les grandes lignes de l'entente habilitant l'organisme à agir pour le compte de la SADAQ. La Société disposerait cependant d'un bureau régional « allégé », dont les responsabilités seraient complémentaires à celles énoncées dans la convention de délégation de gestion.

## CHAPITRE 3

---

# Un cadre opérationnel qui lui est propre

Afin de remplir son mandat, la SADAQ devrait se voir reconnaître toutes les dispositions favorables à la capacité d'acquérir, administrer et transférer des actifs agricoles. Il s'agit évidemment d'une condition nécessaire puisqu'elle établit l'une des principales raisons d'être de cette Société. Cette capacité d'intervention renvoie à plusieurs aspects importants qui ne peuvent être réduits ou associés à la seule fonction d'acheteur sur le marché foncier agricole. Le mandat de la SADAQ oriente plutôt son action selon une logique patrimoniale d'intervention, c'est-à-dire une logique qui, contrairement à l'agriculture de capitaux, tient compte d'une pluralité de facteurs.

À titre de société parapublique, la SADAQ pourra négocier de gré à gré avec les vendeurs pour acquérir les biens agricoles en vente sur le territoire qu'elle desservirait. Agissant à la manière d'une chambre de compensation pour des biens immobiliers agricoles, cette Société aurait de même la capacité à les administrer temporairement, jusqu'à ce qu'ils soient transférés à un producteur dont le projet agricole serait conforme aux critères de transfert. Ce transfert de propriété à un candidat de la relève ou à un agriculteur de métier déjà établi constitue précisément la finalité du processus. Nous allons préciser plus bas les principales étapes de ce processus.

### 3.1 Droit de préemption

En outre, à l'instar des SAFER en France, il nous semble nécessaire que la SADAQ soit dotée d'un droit de préemption. Par cette disposition, elle pourrait acquérir en priorité des actifs du domaine foncier agricole mis en vente, actifs qui seraient identifiés comme stratégiques par le pôle régional. Plus particulièrement, ce droit mis au service de l'intérêt général habiliterait les SADAQ à s'interposer entre un vendeur et un acheteur lors d'une transaction, de manière à devenir l'acquéreur prioritaire du bien transigé. Il s'agit d'un outil de premier plan pour la réalisation de sa mission et objectifs, dans la mesure où il vient compléter la gamme de moyens dont elle dispose pour agir de manière systématique.

Le droit de préemption suppose que la SADAQ soit obligatoirement mise au courant de l'ensemble des transactions portant sur le foncier agricole au Québec. En étant informée par les notaires des transactions en cours, la SADAQ pourrait ainsi rediriger vers ses pôles régionaux les renseignements portant sur le mouvement d'actifs agricoles, de manière à ce qu'ils puissent planifier et agir efficacement sur le tissu régional. Cette fonction de la SADAQ serait assumée par son Bureau d'enregistrement et de veille stratégique sur le foncier agricole, qui devra veiller à recevoir

et organiser de manière raisonnée l'ensemble des informations liées aux transactions sur le foncier agricole.

Ainsi, aux côtés de l'acquisition de biens agricoles à l'amiable, le droit de préemption constitue-t-il une des dispositions les plus importantes de la loi-cadre, et les modalités de ce droit devraient être clairement enchaînées dans la réglementation.

À titre indicatif, le droit de préemption permet aux SAFER de s'opposer à la réalisation d'opérations contraires aux orientations définies dans les plans d'orientation agricole (SAFER, 2006). Ce droit est très strictement balisé par la loi :

- Il faut d'abord que le bien soit préemptable, ce qui dépend à la fois du champ d'application de l'exercice de ce droit (annexe 1) ainsi que des exceptions au sein de ce champ (voir annexe 2). Ces exceptions proviennent soit du simple fait de la nature des biens, soit du fait de la qualité des acheteurs ou de leur projet.
- Ensuite l'exercice de ce droit doit correspondre à au moins un des objectifs figurant à l'article L 143-2 du **Code rural** (voir annexe 3).
- Enfin, la procédure de mise en action très précise doit respecter un cheminement extrêmement rigoureux, sous peine d'être invalidée par le tribunal en cas de contestation (voir annexe 4).

D'une manière générale, le droit de préemption est peu utilisé par les SAFER, dont l'essentiel des acquisitions se réalise par des transactions à l'amiable. À titre d'exemple, en 2010, 1220 préemptions ont été réalisées par les différentes SAFER, soit 8 % des 75 000 ha acquis (SAFER, 2012). Ce droit est en fait exercé lorsque des actifs agricoles stratégiques pour la région sont en voie d'être détournés de leur vocation agricole ou encore en contravention avec les schémas d'aménagement du territoire agricole.

La France n'est pas le seul endroit à avoir institué le droit de préemption par la loi : en Belgique, la Région flamande a aussi doté l'agence foncière spécialisée, la *Vlaamse Landmaatschappij* (VLM) de cette capacité (CGAAE, 2012). Elle peut intervenir sur l'ensemble du territoire agricole, principalement pour contrer la fragmentation des terres, ainsi que sur les espaces « verts », pour développer les forêts et les zones récréatives. Quant à la Communauté autonome basque, les « banques du sol » disposent elles aussi d'un droit de préemption sur les espaces agricoles, qui est un dispositif créé dans la foulée des plans généraux d'aménagement urbain mis en place par les communes pour structurer les affectations de leurs plans (CGAAE, 2012).

Dans le cas français aussi bien que dans le cas belge, la mise en place de ce droit a été justifiée par des arguments de type patrimonial, mettant en évidence l'importance névralgique de la propriété foncière dans la structuration du domaine agricole. L'attachement de ces pays à l'agriculture de métier, aux politiques de gestion intégrée du territoire rural et à la vitalité des campagnes ont fourni la base de la légitimation pour parvenir à l'institutionnalisation d'un tel droit. Contrairement à d'autres régions de l'Amérique du Nord, le Québec dispose de consensus sociaux, d'organismes de mobilisation et des fondements institutionnels forts qui seraient favorables à l'implantation de ce droit et à ses effets bénéfiques pour l'ensemble du milieu.

### **3.2 Ancrage régional et arrimage aux PDZA et PMAD**

En se déployant dans chacune des régions du Québec, la SADAQ se donnera les moyens de s'ancrer dans la réalité régionale et d'accroître ainsi son efficacité et sa pertinence sociale. Afin d'orienter l'action de la SADAQ dans chacune des régions, les structures de planification du territoire agricole que sont les Plans de développement de la zone agricole (PDZA) et les Plans métropolitains d'aménagement et de développement (PMAD) pourraient constituer un cadre opérationnel adapté. Ces cadres donneraient aux composantes régionales de la SADAQ une série d'indicateurs leur permettant de planifier leurs interventions en fonction des priorités stratégiques et des consensus développés à l'échelle régionale. En même temps, la mise en place de la SADAQ donnera davantage d'efficacité aux PDZA et aux PMAD, puisque ces derniers pourront bénéficier d'un levier important pour la réalisation concrète des objectifs. Regardons brièvement la pertinence de ces deux types de plans pour la SADAQ.

D'une part, le fait que les PDZA soient développés à l'échelle des municipalités régionales de comté (MRC) permet d'identifier des enjeux d'aménagement importants qui, tout en caractérisant les situations vécues dans les MRC, sont susceptibles d'être partagés par plusieurs d'entre elles : des problématiques communes à une région émergeront nécessairement et c'est sur la base de cette communauté de vision et d'intérêts que l'action de la Société pourra s'avérer structurante. Déprise agricole, potentiel de biomasse, reconversion d'installations régionales, dévitalisation de municipalités, rareté des terres disponibles, pressions foncières : autant d'exemples de problématiques communes enregistrées par les PDZA et sur lesquelles pourrait intervenir la SADAQ. Ainsi, cette dernière deviendrait un pôle régional de coordination qui, à partir d'une vue d'ensemble des caractéristiques des plans dégagés dans chaque MRC, pourra faire ressortir les grandes lignes des enjeux communs à la région.

Pour justifier le recours aux PDZA comme cadre opérationnel, il n'est pas inutile de rappeler que ces outils de planification territoriale pour le milieu agricole s'inscrivent dans le projet de doter les régions d'une capacité de mobilisation et de prise en mains de leur propre développement agricole : « Outre qu'elle enrichit les connaissances sur le territoire et sur les activités agricoles, l'élaboration d'un PDZA facilite le dialogue entre les acteurs du milieu. Elle permet également de mener une réflexion concertée sur les meilleurs moyens de développer l'agriculture dans une zone agricole et d'entreprendre par la suite des actions concrètes. » (MAPAQ, 2011). Pour réaliser ce projet, rappelons que les PDZA poursuivent plus particulièrement quatre objectifs :

- 1) Mettre en valeur les entreprises agricoles et leurs produits;
- 2) Viser l'accroissement ou la diversification des productions, des produits, des modèles d'entreprise ou des modes de mise en marché;
- 3) Favoriser la reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture;
- 4) Encourager le développement d'activités complémentaires telles que l'agrotourisme ou la transformation à la ferme.

Cette démarche n'en est qu'à ses débuts. En effet, en 2008, huit projets pilotes menés à travers le Québec ont mis de l'avant cette approche et les succès rencontrés dans certaines régions ont montré que cette formule de coordination territoriale pouvait avoir des retombées structurantes pour les collectivités rurales, du moins dans la phase de concertation (MAPAQ, 2011).

La suite reste pour l'instant inconnue et il est clair que des aspects importants de cette mise en œuvre devront être clarifiés rapidement afin que ces plans atteignent pleinement leurs objectifs. Nous pensons notamment au fait que les PDZA pourraient court-circuiter certaines dispositions de la LPTAQ concernant l'affectation résidentielle, en octroyant aux instances municipales une autonomie décisionnelle quant au zonage de leur territoire. Pourtant un projet louable, les PDZA agiraient ainsi à la manière d'un cheval de Troie en insérant des brèches dans la politique de protection du territoire agricole. La LPTAQ et la Commission qui agit à titre de gardienne de cette loi doivent conserver leur prépondérance et leurs prérogatives. À l'heure actuelle, rien ne confirme ou n'infirme ces craintes concernant les PDZA. C'est pour cette raison que, tout en demeurant circonspect, il importe de pousser dans le sens du renforcement de la vocation agricole du territoire, et la mise en place de la SADAQ constituerait un moyen puissant d'y parvenir.

Par ailleurs, les deux grandes communautés métropolitaines du Québec, soit Montréal et Québec, doivent produire des Plans métropolitains d'aménagement et de développement (PMAD), qui visent à orienter l'aménagement de ces zones densément peuplées. Les grandes orientations et les objectifs de développement proposés dans les PMAD doivent nécessairement porter sur huit objets distincts, dont la mise en valeur des activités agricoles. Cet objet rappelle que le territoire agricole occupe encore aujourd'hui une place importante dans les communautés métropolitaines, en particulier dans les deuxièmes et troisièmes couronnes où son statut est incertain. En effet, de larges blocs de terres zonées agricoles sont en friche dans certains secteurs où le développement de parcs résidentiels a rendu alléchante pour leurs propriétaires la possibilité d'un dézonage, alors qu'ailleurs, le morcellement des terres agricoles a rendu économiquement impraticable leur mise en culture.

Les PMAD ont précisément pour objectif de renverser cette tendance, de contrer la périurbanisation sur des terres agricoles et de redonner à l'agriculture une place importante dans le développement de ces deux grandes communautés métropolitaines. Ainsi, le PMAD du Grand Montréal s'est donné comme objectif d'accroître de 6 % la superficie globale des terres en culture d'ici 2031 (PMAD, 2012). La communauté métropolitaine de Montréal veut aussi appuyer la réalisation, par les MRC et par les agglomérations, d'outils régionaux de développement et de mise en valeur de la zone agricole. Quant à Québec, « le PMAD compte assurer une occupation dynamique du territoire en reconnaissant la multifonctionnalité de l'agriculture, en rapprochant les consommateurs des producteurs et en facilitant l'accessibilité des populations urbaines à des activités agrotouristiques ou de sensibilisation et encourager le développement de pratiques agricoles écoresponsables reposant sur une utilisation judicieuse des ressources naturelles et contribuant au maintien des paysages agricoles. » (MAMROT, 2012).

Ce passage exprime bien les principales fonctions que prendra, au cours des prochaines décennies, l'agriculture en périphérie des grands centres : le développement d'une agriculture de proximité, fondée sur les circuits courts, ainsi que l'aménagement de ceintures vertes, combinant une pluralité de paysages et d'écosystèmes, sera un vecteur de redynamisation de l'agriculture au Québec comme dans le reste des pays occidentaux. En ce sens, l'agriculture s'inscrit pleinement dans la grande transition écologique que sont appelées à adopter les sociétés au 21<sup>e</sup> siècle.

C'est la raison pour laquelle des composantes de la SADAQ dans les communautés métropolitaines deviendraient des outils de premier plan dans la mise en place des PMAD. Grâce à leur action, des blocs de terres agricoles pourront être remembrés et consolidés, des initiatives de production fondées sur les circuits courts pourront être appuyées et des projets de ceintures vertes

pourront se concrétiser. En intervenant sur le foncier agricole en périphérie des grands centres, la SADAQ pourra protéger activement le territoire agricole contre la spéculation immobilière et contribuer au développement de nouvelles passerelles entre le monde agricole et la vie urbaine, passerelles essentielles pour la relance du modèle agricole d'ici.

## CHAPITRE 4

---

# **Le transfert et la mise en valeur des établissements agricoles : premier créneau d'intervention de la SADAQ**

Le premier créneau d'intervention de la SADAQ consiste en l'acquisition et la gestion de biens agricoles afin de faciliter et d'encourager leur transfert vers des porteurs de projets structurants pour la région. Par biens agricoles, nous entendons désigner au moins quatre types d'actifs :

- 1) Les terres à vocation agricole;
- 2) Les bâtiments d'exploitation et d'habitation implantés sur la terre agricole;
- 3) Les biens mobiliers attachés aux biens immobiliers;
- 4) Les droits et quotas de production.

Si ce sont, règle générale, des établissements qui seront acquis par la SADAQ, des composantes particulières – comme des terres agricoles sans bâtiments, des quotas seulement, etc. – pourront aussi être achetées et transférées pour être réinsérées dans la trame régionale du domaine agricole. Il s'agira là d'arbitrages locaux que les pôles régionaux de la Société devront effectuer. Le transfert des actifs acquis pourra avoir deux destinataires :

- Soit vers un candidat de la relève, ayant un projet d'exploitation conforme aux critères de transfert de la Société;
- Soit à un producteur déjà implanté, présentant un projet de développement ou de diversification de la production générant le maximum d'impacts pour l'occupation et la mise en valeur du territoire.

Dans les deux cas, il convient de le réaffirmer ici : plutôt que de contribuer à un processus de concentration industrielle ou d'hyperspecialisation dans une filière de production donnée, l'action de la SADAQ s'inscrit davantage dans un cadre socio-économique élargi, qui tiendra compte de plusieurs facteurs. Il importe également de souligner que des critères rigoureux seront requis pour s'assurer d'un traitement équitable des dossiers afin d'éviter que les projets retenus ne privilégient indûment une catégorie de promoteurs au détriment d'une autre, pour éviter, par exemple, de créer un biais qui favorisera systématiquement la primauté des projets des agriculteurs établis sur ceux d'une relève éventuelle. Si la viabilité économique est évaluée, elle ne constituera pas la seule

dimension à l'étude. Le soutien à la relève, au développement et à la diversification de la production agricole régionale par le truchement de l'acquisition de biens agricoles devront également servir à l'évaluation de la pertinence des interventions.

C'est la raison pour laquelle il importe de bien cadrer les moyens par lesquels la Société va accomplir sa mission et opérer sur le foncier agricole. Nous proposons ici les grandes lignes d'une procédure de transfert des établissements qui présente les étapes et les principaux critères guidant l'action de la SADAQ.

## 4.1 Acquisition des biens agricoles

En présentant adéquatement leur mission et leurs objectifs aux collectivités locales, les SADAQ régionales seraient appelées à devenir des contacts « naturels » lors d'un projet de vente d'un établissement ou d'un bien agricole. Plusieurs avantages importants renforceraient ce lien de confiance entre la SADAQ et les agriculteurs, à commencer par ceux de pouvoir disposer d'un service adapté d'évaluation immobilière, ainsi que d'avoir accès à un acquéreur potentiel pour un établissement n'ayant pas trouvé de repreneur. Les agriculteurs souhaitant vendre leur propriété pourraient en effet aviser la Société de leur région, qui procéderait alors à :

- L'estimation de la valeur de marché de la propriété grâce à un service d'évaluation immobilière;
- L'analyse qualitative et quantitative de l'importance stratégique de cet établissement pour le tissu économique régional.

D'abord, l'estimation de la valeur de marché consisterait en une évaluation immobilière standard permettant de fixer la valeur de la propriété. Cette valeur estimée pourrait être considérée comme la base de négociation entre le vendeur et la SADAQ dans le cas où le premier souhaite retenir l'offre de la Société et où cette dernière désire en faire l'acquisition. Bien évidemment, l'évaluation immobilière ne contraindrait en rien le vendeur à faire affaire avec la Société ayant offert son service d'évaluation.

Quant au caractère stratégique de l'établissement pour la région, son évaluation se baserait sur la collecte d'informations qualitatives et quantitatives plus approfondies se rapportant aux aspects socio-économiques généraux du bien agricole. Il s'agirait de caractériser l'insertion de l'établissement dans le secteur (type de production, niveau d'intégration dans la filière, position dans la chaîne de valeur, etc.), ainsi que sur le territoire (présence de circuits locaux de financement, d'utilisation d'intrants et de distribution de produits agricoles régionaux, place dans la trame d'occupation, etc.). En complétant l'estimation de la valeur de marché par cette évaluation socio-économique stratégique, la Société serait en mesure d'obtenir une « photographie » de l'importance de cet actif dans le cadre plus général qui serait celui de la région et de tenir compte de paramètres liés à l'occupation du territoire.

La SADAQ serait appelée à prendre une décision concernant la possibilité d'acquérir ou non la propriété mise en vente. Cette décision importante devrait passer par une série d'étapes préalables où le pôle régional et le bureau national agiraient en complémentarité :

- **Caractérisation.** Un examen rigoureux des caractéristiques de l'établissement par la composante régionale de la SADAQ devrait d'abord être réalisé, aussi bien celles ayant trait à l'estimation

de sa valeur de marché qu'à l'évaluation de l'importance stratégique pour la région. Cette première étape permettra de connaître le type d'actif mis en vente, son prix et ses caractéristiques (composition du foncier, nature du patrimoine bâti, état actuel et potentialités des actifs productifs, etc.).

■ **Analyse stratégique.** Ensuite, il s'agirait pour l'équipe de la SADAQ régionale d'évaluer, à partir de la caractérisation établie, le potentiel de l'établissement ou du bien en regard des priorités de développement de la région. Au terme de cette analyse, le pôle régional de la SADAQ déposerait auprès du bureau national de la Société une demande de financement pour l'acquisition de l'établissement ou du bien identifié.

■ **Analyse de faisabilité.** Une analyse des aspects financiers et techniques de l'acquisition serait en troisième lieu réalisée, de manière à examiner la faisabilité de l'achat, de la gestion et du transfert de l'établissement. Cette analyse serait réalisée par le bureau national de la SADAQ.

■ **Décision.** Sur la base de la proposition d'acquisition déposée par la composante régionale, la direction du bureau national de la Société serait appelée à rendre une décision. En cas d'incertitude ou de demande d'approfondissement du dossier, la direction pourrait alors recourir à un Comité consultatif afin qu'il livre un avis portant sur la valeur et la pertinence de l'acquisition du bien en regard des missions, objectifs et priorités établies par la Société. À la suite de la réception de cet avis, la direction aurait finalement à rendre une décision définitive.

■ **Acquisition.** Dans le cas d'une décision favorable à l'acquisition, la Société entrerait en négociations avec le vendeur afin d'acquérir l'établissement ou l'actif sur la base du prix fixé par l'évaluation.

Les acquisitions par préemption viendraient s'ajouter aux acquisitions courantes. Le Bureau d'enregistrement étant informé des ententes notariées conclues autour de la vente d'un bien, la SADAQ aurait la capacité d'intervenir dans les transactions en cours et, le cas échéant, devenir acquéreuse. Comme nous l'avons évoqué plus haut, ces acquisitions seraient mises de l'avant dans des cas particuliers, généralement ceux où des transactions portant sur des propriétés jugées particulièrement névralgiques pour la région seraient sur le point d'être conclues. Le droit de préemption devrait ainsi être appliqué lorsque les propriétés satisfaisant les critères d'évaluation les plus importants seraient en voie d'être aliénées, permettant ainsi à la SADAQ d'être le premier acquéreur du bien mis en vente.

Ainsi que nous l'avons évoqué dans la section précédente, le droit de préemption en France n'est exercé que sous des conditions précises et doit répondre à des objectifs particuliers. Il devrait en être de même pour le Québec. Ces conditions pour le recours au droit de préemption devraient être les suivantes :

- L'installation, la réinstallation ou le maintien des agriculteurs de métier;
- La consolidation et la mise en valeur du domaine agricole régional, en fonction des priorités retenues dans les PDZA et les PMAD;
- La lutte contre la spéculation foncière;
- Le maintien d'établissements viables existants lorsqu'ils sont compromis par la cession séparée des terres et de bâtiments d'habitation ou d'exploitation.

Ce droit ne devrait être exercé que lorsque des actifs agricoles sur le point d'être vendus à un tiers représentent un intérêt stratégique majeur pour la région et remplit un ou plusieurs des objectifs mentionnés. À ce moment, la procédure liée à l'exercice du droit de préemption devrait être déclenchée sur recommandation de la composante régionale de la SADAQ.

Cette procédure reprendrait les principaux moments de la procédure d'acquisition de gré à gré, mais mobiliserait davantage d'acteurs. En effet, rendu à l'étape de la caractérisation de l'établissement mis en vente, une demande de préemption devrait d'abord être formellement déposée à la direction nationale de la Société. Cette demande devrait être acheminée au conseil d'administration de la SADAQ pour approbation. Les étapes ultérieures devraient ainsi se réaliser grâce à l'extrême collaboration de la direction, de l'équipe technique, du conseil d'administration, ainsi que d'un comité consultatif.

Dans le cas où la décision pencherait favorablement pour l'exercice de ce droit, la Société déposerait une offre d'achat au vendeur sur la base de l'estimation de la valeur de marché de l'établissement. À l'instar des SAFER, le vendeur aurait alors deux possibilités : 1) accepter l'offre d'achat ou 2) retirer son bien du marché. Des recours juridiques pourraient évidemment se présenter pour un vendeur s'estimant lésé quant à l'offre présentée.

## 4.2 Gestion des biens

Une fois acquis, l'établissement ou le bien agricole deviendrait propriété de la Société. Cette situation devrait être temporaire. L'objectif premier des acquisitions est le transfert à des porteurs de projets destinés à développer l'agriculture de métier et la structure d'occupation du territoire. En fait, la Société accomplirait ici une fonction de chambre de compensation, destinée à gérer l'établissement acquis selon une durée variable, le temps qu'un porteur de projet soit retenu et que l'actif soit transféré.

Loin de constituer un temps mort, cet intervalle pourrait représenter une occasion privilégiée pour mettre de l'avant d'une autre manière le mandat de la SADAQ. Ainsi, à cette fonction de chambre de compensation des établissements et des biens agricoles se rattacherait au moins deux formes distinctes d'action :

- La réalisation d'un inventaire technique et d'un devis de mise en valeur tenant compte des atouts du bien et du potentiel de développement qu'il comporte pour son détenteur ainsi que pour la région;
- La location à terme de l'établissement ou du bien, avec ou sans option d'achat pour des porteurs de projets agricoles, selon des formules axées sur la souplesse et la diversité des modèles d'affaires.

### 4.2.1 Inventaire et mise en valeur des biens agricoles

D'abord, au moment de l'acquisition, le service d'évaluation et d'inventaire du bureau national de la SADAQ pourrait produire un inventaire technique complet de l'établissement ou du bien agricole. Cet inventaire constituerait en fait un examen approfondi des caractéristiques ayant été relevées, le cas échéant, lors de l'estimation de la valeur de l'actif. Cela permettrait, d'une part, de

donner une vue d'ensemble de l'état de développement des fermes de la région, des actifs productifs qu'elles détiennent et des problèmes techniques qu'elles rencontrent le plus fréquemment.

Grâce à ce relevé, l'équipe technique de la Société serait en mesure de procéder à la production d'un devis adapté de mise en valeur, qui consisterait en une série de recommandations portant sur les améliorations à apporter à l'établissement. Échelonnées dans le temps, ces améliorations proposées dans un cahier de charge toucheraient non seulement les dimensions productives propres à la ferme elle-même, mais aussi les dimensions se rattachant aux orientations régionales de mise en valeur du domaine agricole, en particulier celles qui auront été dégagées dans les PDZA et les PMAD, s'il y a lieu.

La mise en œuvre des améliorations proposées dans le cahier de charge pourrait d'abord se faire par la Société elle-même, durant le temps où l'établissement est en attente d'être transféré, et ce, lorsqu'elle ne serait pas en exploitation comme dans le cas de la location.

#### **4.2.2 Location des biens agricoles**

Une seconde action importante que pourrait mener la SADAQ en assumant la fonction de chambre de compensation consiste à la location de l'établissement ou de l'actif acquis. Sans être la formule privilégiée par la Société pour l'établissement de la relève ou le développement du domaine agricole, la location pourrait constituer une possibilité dans le cas de certains biens achetés par la SADAQ qui ne trouveraient pas acquéreur dans un laps de temps déterminé. Selon les réalités régionales et les stratégies particulières mises de l'avant par les composantes régionales, cette formule pourrait être privilégiée par les communautés pour répondre à certains besoins ponctuels d'agrandissement ou de réorganisation de la structure de production. De plus, la location pourrait être adaptée à certains agriculteurs, qu'ils soient de la relève ou déjà implantés, et qui ne disposeraient pas des capitaux suffisants pour se porter propriétaires d'actifs agricoles.

Selon le bien agricole mis sous contrat de location, les termes de ce dernier pourraient varier :

**■ Dans le cas d'une ferme, le contrat de location pourrait être envisagé sur un terme d'au maximum dix ans.** Ce contrat serait non renouvelable. La location s'effectuerait essentiellement pour des candidats de la relève de l'agriculture de métier, dont les projets agricoles seraient réputés viables et allant dans le sens des orientations générales du PDZA et du PMAD. Dans le cas d'agriculteurs souhaitant louer pour acheter, des mécanismes d'accès à la propriété pourraient être mis en place, à commencer par une option d'achat sur l'établissement, ainsi que des conditions financières favorisant le transfert selon des termes adaptés à la situation du producteur. Une mise de fonds initiale pourrait être exigée de la part du producteur.

**■ Dans le cas d'une terre agricole, d'un bâtiment d'exploitation ou d'un actif productif, le contrat de location devrait couvrir un terme de cinq ans.** Ce contrat pourrait être assorti d'une option de renouvellement. En plus des candidats de la relève qui seraient privilégiés dans le processus d'attribution, ces contrats de location pourraient être ouverts aux agriculteurs de métier déjà implantés, qui présenteraient un projet de production démontrant une valeur ajoutée soit pour la diversification de l'agriculture régionale, soit pour la mise en valeur du territoire.

Quels que soient les actifs mis en location, la SADAQ devra intégrer une vision et des objectifs clairs permettant d'encadrer ce service de location de biens immobiliers. Cet encadrement est

ce qui fera toute la différence entre des stratégies de courtage foncier à court terme, et un mandat de planification et de mise en valeur du domaine agricole régional qui profitera à l'ensemble de la collectivité.

Évidemment, selon que la proportion des terres possédées en propre ou mises sous gestion et en location, les frais de gestion tout comme les moyens requis vont varier, ce qui ne sera pas sans conséquence sur la structure de financement. Les méthodes de financement vont donc également varier et cela imposera de définir des paramètres précis de gestion de portefeuille.

## 4.3 Transfert des biens

Véritable pierre angulaire du processus, cette étape est particulièrement importante à définir. Il faut en effet rappeler que ce qui est en jeu ici dépasse largement les pratiques courantes de transaction sur le foncier agricole : en effet, pour la SADAQ, l'objectif n'est pas de réaliser des profits, mais d'abord et avant tout de veiller à la reproduction de l'une des bases du modèle agricole québécois tout en veillant à ce que les propriétés soient transigées à un juste prix.

### 4.3.1 Appel de candidatures

L'un des prérequis à cette étape est que la SADAQ puisse compter sur une étroite collaboration avec les réseaux professionnels d'agriculteurs de métier. En effet, un ancrage et une présence soutenue dans les institutions de formation, les organisations agricoles et les syndicats régionaux et spécialisés, notamment, devraient lui permettre d'être connue et reconnue par la profession agricole et les milieux ruraux au Québec.

Ce maillage se matérialiserait d'abord par la diffusion et la circulation d'un avis d'attribution à la suite de l'acquisition, par la SADAQ, d'un établissement ou d'un bien agricole. Cet avis, qui prendrait la forme d'un appel de candidatures, énoncerait les principales caractéristiques de l'actif à transférer, sa valeur ainsi que son insertion dans la filière de production. L'objectif ici serait d'obtenir avec cet avis une banque de candidatures compétentes, provenant des milieux propres à l'agriculture de métier. L'accent serait évidemment mis sur les réseaux de formation, d'échange et de représentation de la relève agricole, puisque c'est l'implantation de la relève agricole qui serait privilégiée par ce dispositif.

Après cette première ronde d'affichage propre aux milieux institutionnels de la profession agricole, l'appel des candidatures devrait ensuite circuler dans le milieu des institutions territoriales et dans les médias régionaux. Cet appel public devrait en effet s'adresser prioritairement aux agriculteurs ou aux candidats de la relève régionale, qui devraient normalement être joints en premier lieu lorsqu'un bien agricole serait disponible pour être transféré.

### 4.3.2 Évaluation des candidatures

Suite à la diffusion de cet avis d'attribution, le pôle régional de la SADAQ responsable du processus de transfert du bien devrait recevoir et étudier toutes les candidatures ayant été déposées. Cette analyse des dossiers se réaliserait par la direction régionale qui aurait pour tâche de faire un tri et un classement destiné à la direction du bureau national. L'équipe de direction procéderait ainsi aux vérifications d'usage concernant les informations contenues dans les dossiers, et

ordonnerait ces derniers en fonction des critères de sélection. Le bureau national entérinerait la décision prise par la composante régionale.

Les critères retenus pour mener à bien cette dernière étape de la procédure de transfert devraient refléter le plus fidèlement possible la mission de la SADAQ. Chaque dossier de candidature devrait être évalué à l'aune de ces critères associés à un pointage concrétisant leur importance respective. Nous proposons la structure d'évaluation suivante :

**TABLEAU**  
**Grille de sélection pour transfert d'établissement agricole**

	Critères de sélection	Profil priorisé
<b>Caractéristiques du porteur de projet</b>	<b>Statut juridique de l'entreprise</b>	PME (entreprise, coopérative, fiducie foncière, etc.)
	Type de propriété	Autocontrôle
	Formation professionnelle	Production agricole ou domaine connexe
	Type d'expérience	Production agricole ou domaine connexe
<b>Caractéristiques du projet de production</b>	Viabilité technique	Expérience et compétences requises
	Viabilité financière	Solidité du montage financier
	Conformité aux orientations du PDZA ou du PMAD régional	Projet de production s'inscrivant dans la trame régionale
	<b>Impact sur la structure agricole régionale</b>	Renforcement de la production régionale (relève) ou Diversification et innovation (producteur déjà implanté)
	Impact sur la structure de l'occupation du territoire	Renforcement de la diversification économique régionale et de la mise en valeur du territoire

D'une manière générale, les critères de sélection devraient pouvoir couvrir deux principales dimensions propres au transfert de l'établissement vers un porteur de projet, et ce, de manière à stimuler le développement d'une agriculture de métier soucieuse de la prospérité de sa communauté. Les mécanismes de décision de même que les critères de sélection devront être connus et partagés dans la plus grande transparence

D'abord, ce sont les **caractéristiques du porteur de projet** qui devraient être analysées, de manière à pouvoir mettre en évidence les candidatures dont le profil s'inscrit clairement dans le sillage du modèle agricole québécois. En fait, outre les conditions se rapportant à la formation et à l'expérience agricole du candidat, les principaux critères de sélection devraient ici valoriser les entreprises agricoles de petites et moyennes tailles, qu'elles soient basées sur des principes

entrepreneuriaux, coopératifs ou fiduciaires. Selon les principes fiduciaires, nous pensons aux possibilités ouvertes par la formule de la fiducie foncière agricole, qui est une formule de plus en plus préconisée en Amérique du Nord (Lévesque et coll., 2003).

Corollairement, la formule juridique mise de l'avant par le porteur de projet devrait tendre vers l'autocontrôle du capital, c'est-à-dire vers un modèle où les décisions concernant les opérations sont soudées à l'établissement. Ce critère vise à éviter que l'établissement ne soit qu'un actif agricole intégré dans une filière dont les lieux de contrôle échapperait à la région. Si le modèle du producteur-propriétaire a historiquement donné au modèle agricole québécois la robustesse et la capacité d'innovation qu'il a connues, il importe de chercher à consolider ce modèle, ainsi que de laisser la porte ouverte à des formules différentes de propriété du capital qui auraient cependant les mêmes effets structurants pour le domaine agricole. Les formules coopérative et fiduciaire font notamment partie de ces voies. Dans le cas de la fiducie foncière agricole, cette formule met de l'avant un type spécifique de propriété du sol visant à conserver pour toujours la vocation agricole de ce dernier en plus de le soustraire durablement à la spéculation (IRÉC, 2012). Un exemple de cette formule novatrice existe déjà au Mont-St-Grégoire en Montérégie (Ferme Cadet Roussel, 2012) et il est à prévoir que de nouveaux projets similaires essaient un peu partout au Québec. À cet effet, la SADAQ pourrait jouer un rôle de premier plan dans la mise sur pied d'un réseau de fiducies foncières agricoles au Québec.

D'autre part, une seconde dimension du processus de transfert devrait faire l'objet de critères de sélection, soit les **caractéristiques du projet de production lui-même**. Au-delà des aspects financiers et techniques du projet, l'évaluation devrait aussi comprendre des critères portant sur l'insertion du projet de production dans le contexte local et régional plus large. Plus particulièrement, il importera de considérer le degré de conformité du projet avec les principes de la planification intégrée de la zone agricole, ainsi que son apport à la diversification des activités et de la mise en valeur du territoire rural. Des critères plus précis pourraient mesurer cet apport, en tenant compte de la structure d'occupation du territoire. Ensemble, ces critères circonscrivant la portée économique et socioterritoriale plus large du projet d'établissement permettront de sélectionner des candidatures à même de renouveler une agriculture dynamique et dynamisante pour la communauté locale.

#### **4.3.3 Décision, accompagnement et mentorat**

C'est par le biais de cette évaluation d'ensemble que les projets déposés pourraient être analysés et finalement retenus. Un pointage associé à chaque critère permettrait de concrétiser l'importance de certaines dimensions essentielles dans le cadre de la mission poursuivie par la SADAQ. Les critères proposés ici constituent l'esquisse d'une grille d'analyse qui pourrait évidemment être affinée de plusieurs manières, de façon à ce que l'objectif pour ce processus de transfert soit atteint.

Une fois l'identité du porteur de projet connue, le pôle régional de la SADAQ aurait pour tâche de contacter ce dernier et de lui fournir les pièces nécessaires pour l'obtention du financement nécessaire auprès d'une institution financière. Le refus d'un accord de prêt par l'institution financière pourrait remettre en cause la décision de la Société selon la situation du porteur de projet et la position de la direction. Une fois la transaction complétée, un avis public énonçant le résultat de l'appel de candidatures devrait être publié dans les mêmes réseaux que l'avis d'attribution.

Le transfert de l'établissement pourrait se faire selon des modalités propres à favoriser l'implantation du projet avancé par le repreneur. Ainsi, il serait possible pour la Société d'envisager l'accompagnement technique du producteur pendant une durée déterminée, notamment sur le plan des améliorations à apporter à l'établissement. En révisant avec le producteur les principales propositions avancées dans le cahier de charge, le service d'inventaire et de conseil en aménagement pourrait ainsi soutenir le producteur et optimiser ses chances de réussite.

De plus, la SADAQ pourrait mettre en place les conditions d'encadrement d'un service de mentorat permettant un transfert du savoir-faire du vendeur au repreneur. Ce service pourrait être soutenu par une convention-cadre proposée par la Société qui faciliterait la transmission intergénérationnelle des manières de faire qui forment le métier de producteur agricole. Grâce à l'intervention de la SADAQ, les transferts hors du cadre familial, qui sont de plus en plus fréquents au Québec, pourraient se réaliser dans la continuité d'un patrimoine culturel transmis. Évidemment, les termes de ces ententes de mentorat devraient les rendre attrayantes et avantageuses aussi bien pour le mentor que pour le repreneur, ce qui implique une souplesse dans la formule.

#### **4.4 Banque de terres**

Aux côtés du service de location des biens agricoles qui leur seraient propres, les pôles régionaux de la SADAQ pourraient aussi être responsables de la mise en place d'une banque de terres permettant d'élargir les possibilités d'accès à la terre à la relève agricole (GRAPP, 2011). Ce service qui a été expérimenté avec succès aux États-Unis et au Canada permet de mettre en contact des propriétaires fonciers qui n'utilisent pas leurs terres à des fins agricoles et souhaitent en demeurer les détenteurs avec des producteurs en quête de lots pour pratiquer l'agriculture et développer des projets. Aux États-Unis, ces banques de terres offrent, de surcroît, des services de soutien et d'accompagnement (NESFI, 2012).

Selon leur mandat et leurs ressources, les SADAQ régionales pourraient fournir ce service de banque de terres, là où ce service ne serait pas déjà assuré par un organisme déjà constitué. Dans certaines régions périurbaines du Québec, en effet, l'utilisation optimale du territoire agricole est contrariée par des phénomènes favorisant la déprise agricole, dont la villégiature. Des porteurs de projets en agriculture se butent ainsi à une barrière importante qu'il est cependant possible de lever en constituant une offre de terres agricoles parmi les propriétaires fonciers n'utilisant pas leurs terres à des fins agricoles.

Ce service supposerait d'abord la création de deux registres dans lesquels s'inscriraient d'une part les locateurs fonciers et d'autre part les locataires agriculteurs. Par le biais de ces bases de données, des contacts seraient établis entre les deux parties de manière à établir des ententes de location foncière, dont les principaux paramètres resteraient à définir. Les modes de tenure, la durée des contrats et les conditions de mise en culture, notamment, sont parmi les éléments essentiels à considérer dans l'élaboration d'une formule, qui devrait par ailleurs présenter beaucoup de souplesse selon les régions et les cas. Afin d'en formaliser l'existence, les SADAQ régionales pourraient mettre de l'avant des conventions-cadres au sein desquelles les locateurs et locataires préciseraient les termes de l'entente de location de la terre, sur la base de certains standards. De manière à attirer le maximum de locateurs, les SADAQ pourraient se porter garantes du loyer fixé par la convention-cadre et destiné au locateur. Cette formule sécuriserait assurément les locateurs, mais aussi les locataires, puisqu'elle prémunirait les deux parties contre les incertitudes.

Une première initiative pour explorer les modalités de mise en œuvre de cette formule est en cours au Québec dans la région de Brome-Missisquoi (GRAPP, 2012). Dans cette région, la nécessité de créer une banque de terres s'est imposée aux acteurs locaux au cours de la réalisation du PDZA de la MRC, qui a permis d'avoir une conscience aiguë des obstacles à l'usage optimal du territoire agricole. Plus largement, il existe au Québec une multitude d'interfaces formelles et informelles mettant en contact des locateurs et des locataires, interfaces qui souffrent d'un manque de visibilité et de règles minimales d'encadrement. Ce service de banque de terres créerait un lieu public, centralisant les informations disponibles sur les actifs immobiliers agricoles à louer, ce qui aurait pour effet d'optimiser les conditions d'accès et de mise en valeur de ces actifs en déprise potentielle.

Mentionnons qu'en France, les SAFER offrent un service similaire qui est davantage encadré que dans les cas de banques de terre existantes en Amérique du Nord. En effet, les SAFER offrent aux propriétaires fonciers de mettre à la disposition des Sociétés des immeubles ruraux vacants, aux fins de leur aménagement parcellaire ou de leur mise en valeur agricole, pour une durée déterminée. Lorsqu'elles trouvent un preneur, les SAFER formalisent le contrat de location par une convention de mise en disposition. Par cette convention pouvant aller jusqu'à six ans, le propriétaire foncier perçoit une redevance annuelle garantie et versée par la SAFER, en plus de voir son bien entretenu et mis en valeur durant toute la durée de la convention. L'état de ce bien est aussi garanti par la SAFER.

## CHAPITRE 5

---

# **L'inventaire et la connaissance du territoire agricole : second créneau d'intervention de la SADAQ**

La connaissance des transactions touchant le foncier agricole au Québec, la saisie des principales caractéristiques productives et socio-économiques des établissements agricoles, la compréhension des problématiques particulières qui les affectent et des défis à long terme qui les attendent, devrait constituer le fondement du second créneau d'intervention de la SADAQ. Non seulement son action concernant le transfert des établissements la mènera à obtenir une connaissance fine de ces derniers, mais elle devra aussi développer une expertise socioterritoriale sur des dossiers communs aux différentes régions. Ce créneau d'intervention se présenterait en fait sous deux services complémentaires : d'une part, le service d'inventaire technique et d'évaluation foncière et d'autre part, un Bureau d'enregistrement et de veille stratégique sur le foncier agricole.

C'est ainsi qu'un service d'inventaire et d'évaluation foncière sera nécessaire pour réaliser la collecte d'informations élémentaires sur les principales facettes du monde agricole. La première de ces facettes est bien évidemment les établissements agricoles eux-mêmes. Grâce à ce service, toute une série d'informations importantes sur les fermes et les autres actifs agricoles pourrait être colligée et intégrée dans une banque de données raisonnée. Cette banque permettrait d'établir une série de constats sur l'état des établissements dans chacune des régions du Québec, de manière à mieux

calibrer les interventions publiques en matière de développement agricole ou de reconversion des établissements dans le contexte de décarbonisation de la base énergétique. Toutes les composantes régionales de la SADAQ seraient les premières bénéficiaires de ce service dispensé par le bureau national.

En outre, un Bureau d'enregistrement et de veille stratégique prendrait une place importante au sein de la SADAQ. Sur la base des informations recueillies par le biais des notifications de vente transmises par les notaires, mais aussi en colligeant les informations issues des inventaires et évaluations, ce service aurait pour tâche de repérer les principales tendances affectant le monde agricole québécois de manière à établir les changements requis pour y faire face. D'une part, cette veille permettrait de suivre les mouvements de fonds dans les transactions foncières, mouvements pour lesquels nous n'avons à l'heure actuelle aucun outil de mesure et d'analyse. Ainsi que nous l'avons noté dans le rapport sur l'accaparement des terres (IRÉC, 2012), cette absence de dispositif d'observation et de veille est une importante lacune et augmente la vulnérabilité du Québec devant le phénomène d'accaparement. Cette veille foncière pourrait s'effectuer de concert avec la CPTAQ, selon une formule de partage des responsabilités qu'il resterait à établir. La CPTAQ a en effet développé avec les années une expertise dans le domaine de la surveillance du domaine agricole, expertise qu'il serait essentiel de mettre en valeur dans la mise en place et les opérations du bureau d'enregistrement.

D'autre part, le service de veille aurait aussi pour mandat de développer une expertise en matière d'aménagement rural, dont pourront bénéficier au premier chef les SADAQ régionales. Conduite en collaboration et en complémentarité avec les services offerts par les MRC, cette expertise permettrait aux équipes régionales d'appuyer leur évaluation stratégique des biens agricoles à acquérir, que ce soit par voie courante ou par préemption. Cette expertise serait aussi mobilisée pour produire des études socio-économiques précises portant sur des problématiques d'actualité, mais aussi pour établir des plans de développement pour les pôles régionaux de la Société qui devront nécessairement prendre un certain recul vis-à-vis de leurs contextes immédiats pour anticiper les changements dans l'économie agricole.

Plus largement, des études en aménagement rural et agricole pourraient être produites par la SADAQ pour éclairer des problématiques touchant plusieurs régions ou l'ensemble du Québec. Ces études pourraient faire l'objet de commande de la part d'organismes de la société civile, cherchant à obtenir un point de vue informé sur un aspect ou un autre du monde agricole québécois. Cette expertise « maison » permettrait à la SADAQ d'intervenir aux tables sectorielles ou territoriales portant sur l'agriculture, de manière à y défendre les postulats qui fondent le modèle agricole québécois ainsi que les défis qui attendent les petits et moyens producteurs. Cela pourrait inclure la participation de la SADAQ aux différents lieux de concertation régionale et nationale. La connaissance apportée par la Société à ces lieux de mobilisation et de concertation constituerait un atout de taille pour les régions ainsi que pour l'agriculture québécoise dans son ensemble.

Ici encore, le précédent français des SAFER est inspirant pour le Québec : dès le début de leur création, les SAFER régionales se sont dotées d'un service-conseil d'aménagement du territoire susceptible de prêter main-forte à tous les acteurs intéressés par une mise en valeur du potentiel agricole régional. Ce service met à la disposition d'institutions publiques, d'organisations agricoles ou d'organismes de développement local plusieurs outils permettant de mieux comprendre et de mieux agir sur leur milieu. À titre d'exemple, le service des études offre des cartes thématiques, des tableaux de synthèse et des analyses approfondies sur des aspects particuliers du territoire (SAFER,

2012). De plus, ce service comprend la production annuelle d'un état des lieux concernant les grandes tendances influençant le foncier rural et agricole en France (« Le marché immobilier rural en 2011 »), de manière à ce que les pouvoirs publics puissent agir de manière efficace et cohérente sur des évolutions indésirables.

## CHAPITRE 6

---

# Modes de financement

Le financement de la SADAQ constituera un aspect tout à fait névralgique de sa mise en place. Étant donnée la masse considérable de capitaux que les opérations foncières de cette Société nécessiteront, il est clair que des moyens importants devront être pris pour la doter financièrement afin qu'elle puisse remplir adéquatement son mandat. En ce domaine plus que dans les autres, il faudra faire preuve d'ingéniosité et avancer une structure de financement adéquate qui ne repose pas sur un soutien exclusif de l'État. Bien que ce dernier sera appelé à fournir à la Société les conditions financières et fiscales minimales, sa mise sur pied devra passer par la création de nouveaux couplages entre les flux d'épargne capitalisée et les investissements dans l'économie agricole.

Nous présentons ici une structure de financement basée sur une formule mixte, combinant à la fois le soutien de l'État, la constitution de ses propres capitaux *via* l'émission d'obligations, ainsi que la création d'un fonds dans lequel pourraient investir des institutions financières. La pierre d'assise de cette formule mixte serait cependant l'émission d'obligations, qui serait effectuée, comme l'ensemble du modèle de financement, par le bureau national de la SADAQ. Le principe directeur de cette formule est de pouvoir fonder l'action de la Société sur un financement récurrent et robuste qui lui donnera l'autonomie financière et décisionnelle nécessaire pour mener à bien sa mission.

Ce financement servirait à capitaliser trois principaux fonds, destinés à couvrir les **volets particuliers** des activités de la SADAQ. Ces fonds sont les suivants :

- Un **fonds d'acquisition et de transfert** destiné au financement de l'achat et de la gestion temporaire des biens agricoles par la Société.
- Un **fonds de développement** dont le but serait de financer les activités d'inventaire et de service-conseil auprès des pôles régionaux de la SADAQ.
- Un **fonds de fonctionnement** permettant à la SADAQ de financer ses coûts variables et fixes de fonctionnement, notamment la rémunération de ses employés ainsi que ses dépenses en immobilisation.

Ces fonds seraient administrés par le bureau national, qui allouerait les capitaux aux composantes régionales en fonction des demandes d'acquisition ou d'inventaire. Quelle serait la source des capitaux transitant par ces fonds? Trois de ces sources sont examinées ici. Bien qu'il soit souhaitable et possible d'envisager d'autres formules de financement, il n'en demeure pas moins que

celles présentées ici montrent que la Société peut coordonner assez efficacement la levée de capitaux nécessaires à ses opérations.

## 6.1 Le soutien de l'État

Le gouvernement du Québec dispose de plusieurs outils de soutien financier et pourrait épauler de plusieurs manières la SADAQ. Vu son mandat d'intérêt général, elle pourrait d'abord bénéficier d'un financement minimal récurrent de la part de l'État québécois, destiné à couvrir les dépenses opérationnelles liées à l'embauche des équipes de travail, aux frais administratifs propres aux opérations quotidiennes, ainsi qu'aux immobilisations nécessaires à l'implantation des institutions en région. L'essentiel de cet apport gouvernemental servirait à capitaliser le fonds de fonctionnement de la SADAQ, justement destiné à couvrir ces dépenses de base de la Société. L'objectif ici serait de garantir à la Société un financement stable couvrant ses frais d'exploitation courants, de manière à ce qu'elle puisse se consacrer exclusivement aux créneaux d'intervention qui sont les siens.

Aux côtés de cette première forme de soutien financier, l'État québécois pourrait en second lieu soutenir l'émission des obligations de la SADAQ. Celle-ci pourrait en effet bénéficier d'un cadre réglementaire et fiscal favorable de façon à ce que la capitalisation de fonds puisse se faire de manière optimale. Il serait en effet important que le gouvernement du Québec réunisse les conditions institutionnelles favorables à ce que les caisses de retraite, les fonds d'investissement ayant des missions d'intérêt général, mais aussi les particuliers, puissent bénéficier d'avantages fiscaux substantiels, comparables à ceux dont bénéficient déjà certains fonds visant le développement de l'économie québécoise.

Que ce soit par le biais de la politique de placement du ministère des Finances, par les directives d'investissement envoyées aux sociétés parapubliques consacrées au développement économique du Québec (Investissement Québec, Hydro-Québec, etc.) ou par les politiques d'investissement de la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDP), le gouvernement québécois serait en mesure de structurer une part significative de la communauté financière soutenant la capitalisation de cette institution.

Enfin, nous pensons que l'action de l'État pourrait aussi se traduire par le biais de la fonction de garantie des prêts contractés par la Société pour exercer sa mission. Compte tenu de l'importance des transactions qui seront réalisées par elle, des emprunts bancaires seront nécessaires et le gouvernement du Québec pourrait, selon des seuils qu'il resterait à établir, garantir ces derniers auprès des institutions financières. Il importe de dire ici que ces emprunts seraient intégrés à des montages financiers élaborés sur la base des capitaux propres à la SADAQ et ne constitueraient donc pas la source exclusive du financement de leurs opérations foncières.

## 6.2 Le financement par émission d'obligations

À titre de société parapublique, la Société disposera de la capacité de lever ses propres capitaux propres en procédant à l'émission d'obligations à long terme. C'est la SADAQ elle-même qui serait l'émettrice de ces obligations pour l'ensemble des composantes régionales.

Les obligations présentent des caractéristiques particulières susceptibles d'intéresser des institutions financières, des caisses de retraite aussi bien que des particuliers. Il s'agit en effet de titres procurant un rendement constant et soutenu, qui amènent de la stabilité à un portefeuille

d'investissements puisqu'ils sont relativement peu corrélés avec les principales variations des marchés spéculatifs. Lorsqu'elles sont arrimées à des règles fiscales avantageuses, les obligations peuvent devenir des actifs très intéressants pour des investisseurs, *a fortiori* dans le contexte de crises récurrentes qui secouent le système financier.

À l'inverse des actions, les obligations ne sont pas des droits que peuvent utiliser les investisseurs pour faire pression sur l'équipe de direction pour obtenir davantage de rendement. Les obligations sont des créances, qui procurent un rendement sur le long terme pour ceux et celles qui s'en portent acquéreurs. Ainsi, il y a là une différence de taille avec les sociétés de capitaux, dont le mandat et le mode de financement sont aux antipodes de ceux de la SADAQ. En effet, contrairement à des fonds d'investissement visant à maximiser les retombées financières de leurs investissements, la SADAQ ne pourrait réaliser qu'une survaleur conforme aux conditions d'évolution « normale » du marché, survaleur qui doit être réinvestie dans la Société. Cette dernière agirait ainsi comme un régulateur de marché et contribuerait à stabiliser le marché des actifs agricoles en freinant notamment les spirales inflationnistes qui pourraient l'affecter.

La rémunération du capital levé sous la forme d'obligations proviendrait de trois sources principales :

■ **Des revenus liés à la mise en valeur des actifs acquis et transférés.** Règle générale, le transfert de l'actif agricole à un repreneur se traduirait par la réalisation d'une survaleur dégagée par la mise en valeur ou l'appréciation du bien acheté et revendu. Dans l'intervalle de sa mise en stock, l'actif agricole sera susceptible d'être mis en valeur par la SADAQ ou par des locataires, ce qui pourra faire augmenter la valeur de l'actif lors de sa revente. La remise en production de terres en friche est l'exemple typique. Les bénéfices retirés lors de la revente pourront être en partie dirigés dans le versement des intérêts aux détenteurs d'obligations.

■ **Des revenus dégagés par les contrats de location des établissements.** La mise sur pied d'un service de location des établissements, aussi bien à la relève qu'aux producteurs déjà implantés, permettrait de dégager un flux de revenus propre au loyer versé par les locataires. Si une part importante de ce flux de revenus devait pouvoir couvrir les dépenses liées à l'entretien et à la mise en valeur des actifs loués, une autre partie devrait pouvoir être affectée aux créances.

■ **Des revenus tirés du service-conseil de la SADAQ.** L'expertise élaborée par la Société en matière d'inventaire, de connaissance et d'analyse du territoire rural et agricole sera assurément sollicitée par des acteurs publics et privés. Avec le relèvement croissant des exigences de concertation et d'aménagement intégré du territoire, la SADAQ sera appelée à devenir une actrice de premier plan dans l'élaboration des schémas d'aménagement régionaux, mais aussi à titre de conseiller pour la réalisation de politiques publiques touchant le monde agricole. Les revenus dégagés par ce service-conseil pourront aussi, en partie, être affectés au capital de la Société.

Prises ensemble, ces trois sources de revenus auxquelles pourront s'en ajouter d'autres permettraient de dégager les sommes nécessaires pour assurer le versement d'intérêts aux détenteurs des obligations émises. Le fait que la SADAQ soit une société parapublique viendrait donner une garantie importante aux détenteurs des créances qui cherchent bien souvent ce type d'assurance pour diminuer le risque de leurs portefeuilles.

À cet effet, parmi l'ensemble des investisseurs dont l'intérêt serait particulièrement marqué pour les obligations, nous retrouvons les caisses de retraite. Ces dernières, qui capitalisent l'épargne

des salariés dotés d'un régime complémentaire de retraite, doivent en effet gérer des portefeuilles dont une composante importante repose sur des rendements stables et soutenus, ce que leur procurent les obligations. La gestion de ces caisses devant s'effectuer sur le long terme, les obligations représentent un type d'actif conforme aux contraintes financières avec lesquelles les caisses de retraite doivent composer.

Il serait ainsi tout à fait envisageable que les obligations émises par la SADAQ puissent, à la manière de n'importe quel autre type d'obligations de sociétés publiques, intéresser au premier chef les caisses de retraite du Québec. Par le biais d'une stratégie coordonnée par le gouvernement québécois et les gestionnaires de cette Société, il serait possible de rendre mutuellement avantageuse l'acquisition de ces obligations par les caisses de retraite : d'un côté, cela permettrait à la Société de pouvoir compter sur un apport continu et stable en capitaux pour financer ses opérations foncières, de l'autre ces obligations donneraient aux caisses un actif adapté à leur régime. Les effets de ce couplage financier seraient impressionnants. En supposant que plusieurs caisses de retraite, à commencer par celles du secteur agroalimentaire qui tirent de la vitalité du monde agricole québécois le plus grand avantage, investissent une fraction minime de leurs capitaux dans ces obligations sans porter atteinte à leurs équilibres actuariels, l'effet de volume serait remarquable.

Rappelons que les caisses de retraite au Québec disposent d'une capitalisation totale impressionnante : en 2007, la valeur marchande de l'actif des régimes complémentaires de retraite au Québec était de 156,7 milliards \$ (IRÉC, 2009). Affectées par l'instabilité financière des marchés financiers et la décroissance des rendements procurés par les titres « traditionnels », les caisses de retraite sont de plus en plus à la recherche de placements stables. La récente crise financière a aussi mené certaines organisations à réfléchir sur les finalités de l'épargne capitalisée dans ces régimes complémentaires et à se diriger vers l'économie « réelle ». Ainsi, ce discours est notamment tenu par la Caisse de dépôt et placement du Québec, qui gère actuellement près de 50 milliards \$ d'actifs détenus par les deux principaux régimes de retraite de l'État québécois avec le régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP) et le régime de retraite du personnel d'encadrement (RRPE). La Caisse pourrait être un acteur financier de premier plan dans l'acquisition d'obligations émises par la SADAQ.

À titre de secteur principalement concerné par la prospérité de l'agriculture au Québec, l'agroalimentaire québécois pourrait aussi penser à élaborer une stratégie concertée visant à mobiliser une partie de l'épargne capitalisée dans les régimes de retraite de ce secteur pour soutenir la SADAQ sous la forme d'achat d'obligations. Il suffit de relever le fait que des entreprises importantes opèrent ici et emploient des salariés dont l'épargne salariale est considérable. Il a été établi que dans l'agroalimentaire québécois, les 45 régimes de retraite sous la surveillance de la Régie des rentes du Québec provenant du sous-secteur de la fabrication représentaient, en 2009, des actifs nets d'un peu plus de 2 milliards \$ (Lefrançois et St-Onge, 2012). Ces résultats partiels donnent une idée de l'importance de l'épargne salariale de ce secteur et de l'importance que cette dernière pourrait prendre dans la formule de financement de la SADAQ. Mobiliser une partie infime des caisses de retraite de l'ensemble des acteurs opérant dans l'agroalimentaire, c'est-à-dire sans nuire à l'équilibre actuariel de ces fonds, pourrait donner à la SADAQ un essor financier considérable.

On peut donner deux exemples parmi de nombreux autres pour illustrer l'effet de volume que pourrait entraîner une mobilisation du secteur : les Industries Lassonde, qui emploient 2000 personnes, dont 900 au Québec, ont des régimes de retraite capitalisés à la hauteur de 27 millions \$, alors qu'Agropur, qui emploie 5441 travailleurs dont 2800 au Québec, dispose de régimes de

retraite dont la valeur est estimée à 92 millions \$ (Lefrançois et St-Onge, 2012); une fraction de leurs placements ferait une différence dans l'évolution de l'agriculture québécoise. Il existe évidemment bien d'autres entreprises dans le domaine et la réflexion qui devrait s'amorcer devra s'adresser à toute la filière et montrer tous les avantages que cette situation « gagnant-gagnant » pourrait entraîner.

En somme, ces exemples suffisent à illustrer que la question principale qui se pose n'est pas celle de savoir s'il existe des capitaux disponibles pour financer l'achat des obligations émises par la SADAQ, mais plutôt celle de se demander quels sont les meilleurs moyens de canaliser une partie minimale de ces sommes vers cette institution. Ce questionnement s'inscrit dans le cadre plus large de la réflexion entreprise en plusieurs milieux sur les meilleurs moyens de faire servir l'épargne à la construction du milieu et à la poursuite d'objectifs sociaux et économiques partagés par les épargnants plutôt que de la laisser confisquer par les logiques spéculatives.

### **6.3 La création du Fonds de développement agricole du Québec**

Enfin, il conviendrait de réfléchir aussi à la mise en place d'un fonds d'investissement pouvant accueillir les capitaux provenant d'autres fonds institutionnels. À l'image du Fonds d'investissement pour la relève agricole (FIRA), il s'agirait de créer un véhicule financier dans lequel pourraient investir des fonds à vocation de développement économique et régional. Capitalisé à hauteur de 75 millions \$ par le Fonds de solidarité FTQ, la Financière agricole du Québec et Capital régional et coopératif Desjardins, le FIRA est ainsi un fonds qui gère des sommes confiées par d'autres fonds.

Contrairement au FIRA, ce fonds d'investissement, le Fonds de développement agricole du Québec (FDAQ), ne serait pas doté de capacité d'intervention sur le marché agricole. Ce véhicule, qui serait sous la responsabilité de la SADAQ et de partenaires financiers qu'il resterait à établir, aurait pour fonction de canaliser les flux de capital patient vers la SADAQ. L'objectif ici serait d'élargir et de faciliter l'apport en capitaux de la SADAQ, de manière à ce qu'elle puisse concentrer les ressources financières nécessaires pour réaliser un volume optimal de transactions. Cette concentration des ressources semble plus que jamais essentielle afin que la Société réalise sa mission et rivalise à armes égales avec des investisseurs privés administrant des liquidités importantes. Lorsque l'on considère, par exemple, que la société en commandite Partenaires Agricoles a émis pour 50 millions \$ de parts et que Bonnefield Canadian Farmland Corp. a fait un premier appel public à l'épargne de 100 millions \$, il paraît évident que la SADAQ doit pouvoir compter sur des moyens financiers importants. La rémunération des placements dans le FDAQ proviendrait, pour l'essentiel, des mêmes sources que les obligations émises par la Société.

Des choix devront tôt ou tard être faits en ce qui concerne cette formule de financement, choix qui pourraient mener une réorientation du FIRA. En fait, ce dernier pourrait constituer la structure de capitalisation initiale du FDAQ. En présentant aux principaux acteurs concernés par l'objectif de soutenir la relève agricole le projet de création de la SADAQ, il serait en effet envisageable de donner au « nouveau FIRA » le mandat de gérer l'apport des fonds, tout en laissant à la SADAQ le soin d'opérer sur le terrain. Plutôt que de laisser un fonds d'investissement procéder à des acquisitions ciblées et arbitrées par des critères n'excluant pas le rendement, une institution telle que la SADAQ agirait avec beaucoup plus de cohérence et de systématicité à l'échelle du Québec, en plus de déconnecter l'intervention foncière d'éventuelles pressions provenant de la sphère financière. Ce découplage semble essentiel, *a fortiori* dans un contexte d'instabilité financière et d'exubérance des prix du foncier.

Le gouvernement du Québec aura, sans aucun doute, un rôle central à jouer dans cette conversion du mandat du FIRA, qui pourrait alors devenir le FDAQ. Non seulement le Québec est un « marché » d’actifs agricoles trop restreint pour que deux acteurs à mission d’intérêt général opèrent simultanément sans se nuire, mais surtout cela contrarierait les efforts pour avancer une réponse cohérente et articulée aux contraintes multiples qui prennent chaque jour davantage le monde agricole en étau. Devant les enjeux auxquels sont confrontés les agriculteurs québécois, les querelles de chapelle et les positions dogmatiques seraient fort déplacées. L’essentiel de l’effort doit maintenant se tourner vers la production d’une solution d’ensemble reposant sur un montage financier cohérent.

## Conclusion

La spéculation foncière, les défis de la relève en agriculture, les projets de fiducies foncières agricoles, les changements démographiques, les pressions économiques exercées sur la pratique du métier de producteur : autant de dynamiques qui, tout en présentant des caractéristiques spécifiques, doivent être saisies dans la problématique commune que forment leurs interrelations mutuelles. Lorsqu’elles sont isolées les unes des autres, ces dynamiques produisent des réponses locales et morcelées, qui disposent généralement de peu de moyens pour agir de manière efficace. Mais en déplaçant le foyer de l’analyse vers ce tout que constitue le modèle agricole québécois, il est possible de prendre à bras le corps ces dynamiques en offrant une réponse structurelle visant le renforcement du modèle lui-même. Seule une réponse d’ensemble basée sur l’ambition de renouveler la politique agricole du Québec permettra de préserver la vocation et le contrôle du domaine agricole par des producteurs de métier enracinés dans leurs communautés.

Cette réponse vaut d’abord pour la spéculation foncière. Étant donné l’importance grandissante de la demande en denrées agricoles et l’incertitude qui plane au sein de la sphère financière, rien ne permet de penser que les investisseurs se détournent à court et moyen terme de la terre. Si la mise en place de mesures réglementaires d’appoint est envisageable pour limiter l’appétit de ces derniers, on peut sérieusement douter de l’efficacité de ces mesures à terme. Les moyens déployés par la spéculation sont en effet imposants et la mise en vente probable de nombreux établissements agricoles pourrait créer, au cours des prochaines années, un bassin d’actifs suffisamment grand pour que l’agriculture de capitaux s’étende dans certaines régions du Québec. Agir sur la spéculation sans agir sur les conditions de transfert des établissements apparaît ainsi très risqué, trop risqué peut-être pour faire reposer l’avenir du métier sur les seuls mécanismes du marché et l’idéologie du laisser-faire.

La question du soutien à la relève devient ainsi une problématique collective qui ne se réglera pas au cas par cas. Bien sûr, chaque établissement présente des caractéristiques spécifiques et chaque projet d’établissement repose aussi bien sur les qualités du candidat que sur la solidité de son plan d’affaires. Mais accompagner les individus ne sera pas suffisant : seule une vision d’ensemble, mise en œuvre par des dispositifs cohérents et complémentaires, peut consolider le modèle de l’agriculture de métier. C’est par ce parcours structurel que repose, pour l’essentiel, le succès de l’établissement de la relève agricole. Et c’est par ce parcours que le modèle pourra se renouveler en intégrant de nouvelles formes de propriété, telle que la fiducie foncière agricole, qui raffermiront les capacités de contrôle du domaine agricole par ceux et celles qui ont fait de l’agriculture leur vocation.

La SADAQ est cette réponse institutionnelle qui peut réunir les conditions de succès de cette relève. Parce qu'il s'agit de transfert d'établissement et de transmission d'un patrimoine, cette réponse permettra aussi de soutenir les agriculteurs et les agricultrices quittant la profession. La SADAQ permettrait d'éviter que le vieillissement de la profession ne détériore les conditions de l'offre et ne détériore, dans certaines régions, la valeur des terres par une arrivée massive de producteurs et productrices à la retraite. Attachés à la transmission de leur métier, ces producteurs et productrices méritent de partir dans des conditions convenables qui seront celles d'une agriculture sous contrôle des producteurs eux-mêmes.

Le Québec dispose de tous les moyens nécessaires pour mettre de l'avant un dispositif tel que la SADAQ. En phase avec l'histoire des institutions québécoises et profondément ancrée dans un modèle agricole qui a fait ses preuves, cette Société a les atouts nécessaires pour donner un nouvel élan à l'agriculture d'ici. La vision d'ensemble que porte son mandat, la souplesse de sa structure et l'importance des moyens financiers dont elle pourrait disposer placent la SADAQ dans la meilleure des situations pour agir avec succès sur l'avenir du domaine agricole québécois.

## Annexe 1

### **Champ d'application du droit de préemption des SAFER**

#### **Article L 143-1 du *Code rural***

Il est institué au profit des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural un droit de préemption en cas d'aliénation à titre onéreux de biens immobiliers à utilisation agricole et de biens mobiliers qui leur sont attachés ou de terrains à vocation agricole, quelles que soient leurs dimensions, sous réserve des dispositions prévues au premier alinéa de l'article L. 143-7. Lorsque l'aliénation à titre onéreux porte de façon conjointe sur des terrains à vocation agricole et des droits à paiement unique créés en application du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil, du 29 septembre 2003, établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien pour des agriculteurs, ce droit de préemption peut s'exercer globalement sur l'ensemble ainsi constitué aux seules fins d'une rétrocession conjointe des terrains et des droits ainsi acquis, selon des modalités fixées par décret.

Ce droit de préemption peut également être exercé en cas d'aliénation à titre onéreux de bâtiments d'habitation faisant partie d'une exploitation agricole ou de bâtiments d'exploitation ayant conservé leur utilisation agricole.

Dans les communes et parties de communes de montagne telles que définies par les articles 3 et 4 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, ce droit de préemption peut également être exercé en cas d'aliénation à titre onéreux de bâtiments

qui ont été utilisés pour l'exercice d'une activité agricole au cours des cinq dernières années qui ont précédé cette aliénation, pour leur rendre un usage agricole. Les dispositions de l'article L. 143-10 ne sont pas applicables dans ce cas.

Source : *Code rural et de la pêche maritime*, 2012

## Annexe 2

# Exceptions au droit de préemption des SAFER

### Articles L 143-4 du *Code rural*

Ne peuvent faire l'objet d'un droit de préemption : 1° Les échanges réalisés en application de l'article L. 124-1;

2° Les aliénations moyennant rente viagère servie pour totalité ou pour l'essentiel sous forme de prestations de services personnels;

3° Les acquisitions effectuées par des cohéritiers sur licitation amiable ou judiciaire et les cessions consenties à des parents ou alliés jusqu'au quatrième degré inclus, ou à des cohéritiers ou à leur conjoint survivant ainsi que les actes conclus entre indivisaires en application des articles 815-14, 815-15 et 883 du Code civil;

4° Sous réserve, dans tous les cas, que l'exploitation définitive ainsi constituée ait une surface inférieure à la superficie mentionnée au I, 1° de l'article L331-2 du code rural et de la pêche maritime, les acquisitions réalisées :

a) Par les salariés agricoles, les aides familiaux et les associés d'exploitation, majeurs, sous réserve qu'ils satisfassent à des conditions d'expérience et de capacité professionnelles fixées par décret;

b) Par les fermiers ou métayers évincés de leur exploitation agricole en application des articles L. 411-5 à L. 411-7, L. 411-57 à L. 411-63, L. 411-67, L. 415-10 et L. 415-11 relatifs au droit de reprise des propriétaires privés ou des collectivités publiques, ainsi que par les agriculteurs à titre principal expropriés, sous réserve que l'exercice du droit de reprise ou l'expropriation ait eu pour l'exploitation de l'intéressé l'une des conséquences énoncées au II, 2°, de l'article L331-2 du code rural et de la pêche maritime, ou qu'elle l'ait supprimée totalement;

5° Les acquisitions de terrains destinées :

- a) À la construction, aux aménagements industriels ou à l'extraction de substances minérales;
- b) À la constitution ou à la préservation de jardins familiaux compris à l'intérieur d'agglomérations, à condition que leur superficie n'excède pas 1 500 mètres carrés, ou situés dans une zone affectée à cette fin, soit par un document d'urbanisme opposable aux tiers, soit par une décision de l'organe délibérant d'une collectivité publique;

6° Les acquisitions de surfaces boisées, sauf :

a) Si ces dernières sont mises en vente avec d'autres parcelles non boisées dépendant de la même exploitation agricole, l'acquéreur ayant toutefois la faculté de conserver les parcelles boisées si le prix de celles-ci a fait l'objet d'une mention expresse dans la notification faite à la société d'aménagement foncier et d'établissement rural ou dans le cahier des charges de l'adjudication;

b) S'il s'agit soit de semis ou plantations sur les parcelles de faible étendue dont la commission communale d'aménagement foncier a décidé la destruction en application de l'article L. 123-7, soit de semis ou de plantations effectués en violation des dispositions de l'article L. 126-1;

c) Si elles ont fait l'objet d'une autorisation de défrichement ou si elles sont dispensées d'une déclaration de défrichement en application du 1° de l'article L. 342-1 du code forestier;

d) Si elles sont situées dans un périmètre d'aménagement foncier agricole et forestier en zone forestière prévu aux articles L. 123-18 à L. 123-22;

7° Les biens compris dans un plan de cession totale ou partielle d'une entreprise arrêté conformément aux articles 81 et suivants de la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises.

Source : *Code rural et de la pêche maritime*, 2012

## Annexe 3

# Objectifs du droit de préemption des SAFER

### Article L143-2 du *Code rural*

L'exercice de ce droit a pour objet, dans le cadre des objectifs définis par l'article 1er de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole :

1° L'installation, la réinstallation ou le maintien des agriculteurs;

2° L agrandissement et l amélioration de la répartition parcellaire des exploitations existantes conformément à l article L. 331-2;

3° La préservation de l équilibre des exploitations lorsqu il est compromis par l emprise de travaux d intérêt public;

4° La sauvegarde du caractère familial de l exploitation;

5° La lutte contre la spéculation foncière;

6° La conservation d exploitations viables existantes lorsqu elle est compromise par la cession séparée des terres et de bâtiments d habitation ou d exploitation;

7° La mise en valeur et la protection de la forêt ainsi que l amélioration des structures sylvicoles dans le cadre des conventions passées avec l État;

8° La réalisation des projets de mise en valeur des paysages et de protection de l environnement approuvé par l État ou les collectivités locales et leurs établissements publics;

9° Dans les conditions prévues par le chapitre III du titre IV du livre Ier du Code de l urbanisme, la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains

Source : ***Code rural et de la pêche maritime***, 2012

## Annexe 4

### Procédure de préemption des SAFER

**Information notariale sur un projet de vente entre particuliers entrant dans le champ d'exercice du droit de préemption**

 **Enquête locale des possibilités**

(demande individuelle exprimée, politique foncière concertée)

 **Avis des commissions d'arbitrage et de préemption**

**Accord préalable des représentants de l'État (Finances et Agriculture)**



**Appel aux candidatures et aux projets**

Entretiens et formalisation des dossiers des candidats et des candidates



**Avis des comités de petite région et du comité technique départemental**



**Accord préalable des représentants de l'État (Finances et Agriculture)**



**Information des candidats et des candidates (retenus et non retenus)**

**Information du vendeur**

**Information de l'acquéreur initial**



**Acquisition du bien par acte notarié**



**Vente au (x) candidat (s) retenu (s) par acte notarié \***

\* Après stockage temporaire en cas d'aménagement parcellaire, d'installation de jeunes agriculteurs et agricultrices, de travaux de mise en valeur, etc.

Source : SAFER – Languedoc-Roussillon, 2012

## Bibliographie et sources d'information

BELLEROSE, Sylvie, Robert LAPLANTE et Jacques PROULX. « Les CLD et les caisses de retraite : une voie de collaboration », *L'Action nationale*, janvier 2001, pp.143-154.

CENTRE D'ÉTUDE SUR LES RÉSEAUX, LES TRANSPORTS, L'URBANISME ET LES CONSTRUCTIONS PUBLIQUES. *Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques*, ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, République française, 2006.

COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL. *Plan métropolitain d'aménagement et de développement du Grand Montréal* [En ligne]. [www.pmad.ca] (Consulté le 21 septembre 2012).

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL. *La maîtrise foncière, clef du développement rural : pour une nouvelle politique foncière*, Rapport, Section Agriculture et alimentation, République française. [En ligne], 2005. [<http://www.ladocumentationfrançaise.fr/var/storage/rapports-publics/064000120/0000.pdf>]

CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ALIMENTATION, DE L'AGRICULTURE ET DES ESPACES RURAUX. *Gestion économe des terres agricoles dans les pays limitrophes*, ministère de l'Agriculture, République française, Rapport n°7038-01, [En ligne], janvier 2012. [[http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/CGAAER\\_2039\\_2012\\_Rapport\\_cle823349.pdf](http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/CGAAER_2039_2012_Rapport_cle823349.pdf)]

CLAPP, Jennifer et Eric HELLEINER. « Troubled Futures? The Global Food Crisis and the Politics of Agricultural Derivatives Regulation », *Review of International Political Economy*, vol.19, no.2., 2012

COULOMB, Pierre. « La politique foncière agricole en France : une politique foncière à part? », dans JOUVE, A.-M. sous la dir. de. *Politiques foncières et aménagement des structures agricoles dans les pays méditerranéens*, Montpellier, CIHEAM-IAMM, 1999, pp. 69-94

DUPONT, David, *Une brève histoire de l'agriculture au Québec*, Montréal, Fides, 2009, 230 p.

FERME CADET ROUSSEL. *Ferme Cadet Roussel s.e.n.c*, [En ligne].[<http://fermecadetroussel.org/fiducie/fiducie.html>] (Consulté le 24 septembre 2012).

FÉDÉRATION NATIONALE DES SAFER. *Le marché immobilier rural en 2011*, [En ligne], 2012. [[http://www.safer.fr/iso\\_album/2012-05-30-resume-mir-safer-prix-des-terres-2011.pdf](http://www.safer.fr/iso_album/2012-05-30-resume-mir-safer-prix-des-terres-2011.pdf)]

GROUPE DE RÉFLEXION ET D'ACTION SUR LE PAYSAGE ET LE PATRIMOINE. *La banque de terre de Brome-Missisquoi*, Présentation dans le cadre de la journée Agri-Vision, MAPAQ, [En ligne], 24 janvier 2012. [[http://www.mapaq.gouv.qc.ca/SiteCollectionDocuments/Regions/Monteregie-Est/AV2011\\_2012/Banquierrebromemissisquoi.pdf](http://www.mapaq.gouv.qc.ca/SiteCollectionDocuments/Regions/Monteregie-Est/AV2011_2012/Banquierrebromemissisquoi.pdf)]

GROUPE DE RÉFLEXION ET D'ACTION SUR LE PAYSAGE ET LE PATRIMOINE. *Stratégie d'accès aux terres agricoles de Brome-Missisquoi. Élaboration d'une banque de terre, rapport de recherche*, [En ligne], 2011. [[http://www.grapp.ca/pdf/rapport\\_bdt\\_grapp.pdf](http://www.grapp.ca/pdf/rapport_bdt_grapp.pdf)]

HANIN, Frédéric et coll. *L'impact de la crise financière sur les régimes de retraite au Québec : constats et interrogations*, Rapport de recherche de l'IRÉC, 2009, 33 p.

INTERNATIONAL LAND COALITION. *Land Rights and the Rush for the Land, Rapport de recherche*, Iied, Cirad et ILC, 2011, 72 p.

KESTERMAN, Jean-Pierre et coll. *Histoire du syndicalisme agricole au Québec : UCC-UPA 1924-1984*, Montréal, Boréal, 2004, 455 p.

LÉVESQUE, Ann et coll. *L'établissement des fiducies foncières agricoles et de leur futur potentiel au Québec*, Rapport de recherche, Université McGill, [En ligne], 2003. [<http://www>]

caaaq.gouv.qc.ca/userfiles/File/MEMOIRE/12-39-M-Fermes-Biologiques-Cooperative-La%20Mauve-annexe%203.pdf]

LEFRANÇOIS, Maxime et Mathieu ST-ONGE. *Portrait des caisses de retraite du secteur agroalimentaire québécois*, Note de recherche de l'IRÉC, mai 2012, 18 p. non publiée.

L'ITALIEN, François. *L'accaparement des terres et les dispositifs d'intervention sur le foncier agricole*, Rapport de recherche de l'IRÉC, 2012, 42 p.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE. *Guide de prise de décision en urbanisme*, [En ligne], 2012. [<http://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/planification/plan-metropolitain-damenagement-et-de-developpement-pmad/#c3325>] (Consulté le 21 septembre 2012).

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE. *Code rural et de la pêche maritime*, version consolidée du 6 juin 2012, [En ligne]. [[http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=76C37AF652F615C8EA0731791C6D898B.tpdjo16v\\_2?cidTexte=LEGI\\_TEXT000022197698&dateTexte=20120614](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=76C37AF652F615C8EA0731791C6D898B.tpdjo16v_2?cidTexte=LEGI_TEXT000022197698&dateTexte=20120614)]

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION DU QUÉBEC. [En ligne], 2012. [<http://www.mapaq.gouv.qc.ca>] (Consulté le 29 août 2012).

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION DU QUÉBEC. **Plan de développement de la zone agricole. Guide d'élaboration**, Gouvernement du Québec, 2011.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION DU QUÉBEC. *Portrait de la relève agricole établie. Rapport statistique*. [En ligne], 2006. [<http://www.mapaq.gouv.qc.ca/SiteCollectionDocuments/Politique%20jeunesse/Volet%201/Portrait-web.pdf>]

MORRISSET, Michel. *Politique et syndicalisme agricoles au Québec*, Québec, PUL, 2010, 470 p.

NEW ENGLAND SMALL FARM INSTITUTE. [En ligne]. [[http://www.smallfarm.org/main/for\\_new\\_farmers/new\\_england\\_landlink/](http://www.smallfarm.org/main/for_new_farmers/new_england_landlink/)] (Consulté le 2 août 2012).

ORGANISATION DES NATIONS UNIES. *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation*, [En ligne], 2010. [[http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20101021\\_access-to-land-report\\_fr.pdf](http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20101021_access-to-land-report_fr.pdf)]

REVENU QUÉBEC. *Les organismes sans but lucratif et la fiscalité*, [En ligne], 2010. [[http://www.revenuquebec.ca/documents/fr/publications/in/in-305\(2010-07\).pdf](http://www.revenuquebec.ca/documents/fr/publications/in/in-305(2010-07).pdf)]

ROYER, Annie et Daniel-M. GOUIN. « La multifonctionnalité de l'agriculture : un fait historique, une base d'intervention des politiques agricoles à discuter », dans JEAN, Bruno et Danièle LAFONTAINE, sous la dir. de. *La multifonctionnalité de l'agriculture et des territoires ruraux, Rimouski*, Éditions du Grideq, 2010, pp.109-127

SOCIÉTÉ D'AMÉNAGEMENT FONCIER ET D'ÉTABLISSEMENT RURAL. *Société d'aménagement foncier et d'établissement rural. Définitions, missions, moyens d'action.* 2<sup>e</sup> édition, Paris, Éditions France Agricole, 2006.

SOCIÉTÉ D'AMÉNAGEMENT FONCIER ET D'ÉTABLISSEMENT RURAL. [En ligne], 2012. [<http://www.safer.fr/>] (Consulté du 29 au 31 juillet 2012).

SOCIÉTÉ D'AMÉNAGEMENT FONCIER ET D'ÉTABLISSEMENT RURAL - LANGUEDOC-ROUSSILLON. [En ligne], 2012. [<http://www.saferlr.com/spip.php>] (Consulté le 13 juillet 2012).