



CAPERN - 018M
C.P. – Accaparement
des terres agricoles



POUR LE MAINTIEN DE SOLS PROPICES À LA SÉCURITÉ ET À LA SOUVERAINÉTÉ ALIMENTAIRES

**Mémoire déposé à la Commission de l'agriculture, des pêcheries,
de l'énergie et des ressources naturelles, Assemblée nationale du Québec**

**Dans le cadre des consultations particulières sur
le mandat d'initiative de l'analyse du phénomène d'accaparement des terres agricoles**

Le 17 mars 2015



« La terre est devenue une ressource rare ».

Olivier de Schutter, rapporteur spécial des Nations Unies pour le droit à l'alimentation.

« Il faut rappeler que la disponibilité de terre vient en tête des principaux facteurs de production indispensables aux activités des agriculteurs, puis viennent les semences, l'eau, le financement et l'énergie. L'existence des agriculteurs et la production alimentaire aux niveaux local et national sont subordonnées à l'accessibilité à la terre. Or, l'accaparement des terres par des gouvernements étrangers ou par des nantis, qu'ils soient nationaux ou étrangers prive les petits agriculteurs de leurs terres, en les transformant en ouvriers agricoles sur leurs propres terres ».

Organisation GRAIN, août 2012

« On dit souvent qu'il est important d'avoir des systèmes alimentaires durables pour mener une vie saine. Eh bien, cela dépend avant tout des sols. »

José Graziano da Silva, directeur général de la FAO



Coalition pour la souveraineté alimentaire
555, boul. Roland-Therrien, bureau 100
Longueuil (Québec) J4H 3Y9, Canada

Téléphone : 450 679-0540, poste 8614 ou 8434
www.nourrirnotremonde.org
atessier@nourrirnotremonde.org
info@nourrirnotremonde.org



1. Sommaire

Il y a 7 ans, la Coalition pour la souveraineté alimentaire est née de la volonté des 42 organisations signataires de la Déclaration de Montréal pour un contrat social renouvelé sur la base de la souveraineté alimentaire.¹

La Coalition pour la souveraineté alimentaire compte aujourd'hui plus de 80 organisations membres², réparties au sein de 4 collèges électoraux également représentés au sein de son conseil d'administration.³ Les citoyens regroupés au sein de ces organisations membres, des syndicats agricoles ou de travailleurs de l'agroalimentaire, des coopératives ou leurs fédérations, des organisations environnementales, en sécurité alimentaire, consoméristes, de développement international, professionnelles, municipales, etc., **acceptent de s'unir pour promouvoir la réhabilitation de l'espace politique en vue d'une forte gouvernance de nos systèmes alimentaires, avant qu'ils n'échappent irrémédiablement au contrôle collectif citoyen.** En d'autres mots, la Coalition et ses membres militent pour des choix collectifs en vue d'un système alimentaire durable, solidaire et universel et pour l'espace politique requis afin d'y parvenir.

La Coalition est dûment constituée en organisation à but non lucratif de charte fédérale (octobre 2008). Elle assure une veille constante sur le savoir et le positionnement politique en matière d'agriculture et d'alimentation. Elle s'allie à des réseaux militants et d'experts, réalise des représentations auprès du politique, autant aux niveaux provincial, fédéral et international que par des campagnes de mobilisation auprès des citoyens par les réseaux qui en sont membres. Sur le plan de la gouvernance internationale, la Coalition peut joindre d'autres coalitions, participer à leur émergence ou ajouter sa voix à celle d'autres organisations pour souscrire à différents messages ou positionnements qui sont cohérents avec les siens.⁴

¹ http://www.nourrirnotremonde.org/SiteWeb_Coalition/documents/Declaration_de_Montreal_%28finale%29.pdf

² <http://www.nourrirnotremonde.org/ScriptorWeb/scripto.asp?resultat=223843>

³ <http://www.nourrirnotremonde.org/ScriptorWeb/scripto.asp?resultat=211362>

⁴ <http://www.nourrirnotremonde.org/ScriptorWeb/scripto.asp?resultat=813809>



2. Table des matières

Contenu

1. Sommaire.....	1
2. Table des matières	2
3. Introduction	3
4. La terre : nécessaire à la souveraineté et à la sécurité alimentaires.....	4
5. Accaparement des terres : phénomène multidimensionnel.....	4
6. La notion de résident et de non-résident	5
7. La notion de patrimoine familial et collectif	5
8. La notion de concentration foncière et l'attrait pour les investisseurs étrangers.....	6
9. Pour le renforcement d'une gouvernance foncière préventive et transparente afin de conserver la souveraineté et la sécurité alimentaires du Québec	7
10. Conclusion.....	8



3. Introduction

La Coalition est heureuse de pouvoir participer aux audiences de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles (CAPERN) traitant du phénomène de l'accaparement des terres et tient à remercier les membres de la Commission de leur invitation. Le mouvement en faveur de la souveraineté alimentaire est intimement lié au phénomène de l'accaparement des terres agricoles. Le concept d'accaparement est né au Brésil à la suite de la création, en 1984, du mouvement des paysans sans terres qui prenait forme en réponse aux expulsions et aux expropriations de nombreux paysans brésiliens privés de leurs terres par ce qu'on appelle « les grands propriétaires ». Ces terres accaparées étaient, à l'époque, la seule source d'approvisionnement alimentaire pour les agriculteurs brésiliens qui se sont vus privés de nourriture du jour au lendemain. C'est la raison pour laquelle ils décidaient d'organiser des actions non violentes sur leurs anciennes terres afin de ne pas laisser « les accapareurs » les priver de nourriture et, plus collectivement, de leur souveraineté et leur sécurité alimentaires.

Aujourd'hui, les fonds fonciers sont devenus plus rentables que l'or, la bourse ou l'immobilier qui, avant la crise financière de 2008, demeuraient les fonds d'investissements favoris des spéculateurs. La Coalition considère que le secteur de l'agriculture ne doit en aucun cas être considéré comme une banale marchandise mais comme un socle de ressources vitales et épuisables devant être protégées de manière spécifique afin de répondre aux besoins de la population nationale actuelle et future. La Coalition défend un investissement agricole responsable afin d'éviter la constitution d'une barrière au développement de la souveraineté et de la sécurité alimentaires du Québec. En vendant des terres aux étrangers il y a un risque, pour le Québec, d'augmenter ses importations et, par là même, sa dépendance alimentaire, ce qui réduirait considérablement son autonomie et plus structurellement parlant, sa souveraineté alimentaire. Il en va de même pour la concentration du foncier agricole aux mains de sociétés privées ou de fonds d'investissement nationaux qui ont un effet similaire sur l'autonomie des producteurs agricoles, la souveraineté alimentaire et le développement des régions du Québec.

La Coalition considère que le phénomène de l'accaparement des terres est loin d'être aussi marginal qu'on aimerait le croire et qu'il est des plus préoccupants pour nos familles agricoles québécoises. Nous tenterons de démontrer que les conditions qui ont mené à l'ampleur du phénomène dans le monde peuvent se retrouver en sol québécois.



4. La terre : nécessaire à la souveraineté et à la sécurité alimentaires

L'année 2015 a été déclarée par la FAO « Année internationale des sols ». Le directeur général de la FAO, José Graziano da Silva, parlait ainsi :

« Les multiples fonctions des sols passent souvent inaperçues. Ils n'ont pas de voix, et peu de gens s'expriment en leur nom. Les sols sont nos alliés silencieux dans la production alimentaire. On dit souvent qu'il est important d'avoir des systèmes alimentaires durables pour mener une vie saine. Eh bien, cela dépend avant tout des sols ».

Et qui dit sols, dit terres agricoles, outils de base de la production de denrées alimentaires et qui représentent une condition nécessaire à la sécurité alimentaire, conformément à l'article 25 de la Déclaration des droits de l'homme et à l'article 11 du Pacte international des Nations Unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Car pour les organisations de la société civile et pour les agriculteurs eux-mêmes, la terre est une ressource non renouvelable, donc limitée, dont l'accès est essentiel au développement des exploitations agricoles familiales. Que l'Année internationale des sols suive l'Année internationale de l'agriculture familiale n'est donc pas le fruit du hasard, mais bel et bien l'expression du lien indissociable qui existe entre l'agriculture familiale, l'accès à la terre et la sécurité alimentaire.

5. Accaparement des terres : phénomène multidimensionnel

Malgré qu'il ne semble pas exister de définition sans équivoque sur le plan international, certains définissent le phénomène de l'accaparement des terres comme « l'acquisition à grande échelle de terres agricoles sans consultation préalable de la population locale et sans son consentement »⁵. Un concept plus large que l'usuelle notion d'acquisition par des firmes ou des États de vastes zones cultivables à l'étranger qui ne tient pas compte d'une dimension importante du phénomène au Québec, soit l'acquisition des terres agricoles par des investisseurs nationaux.

Les projets d'acquisition de terres agricoles d'acquéreurs provenant de l'étranger sont régis au Québec par la Loi sur l'acquisition des terres agricoles par les non-résidents (LATNR). Ils nécessitent une autorisation de la Commission de protection du territoire agricole qui peut consulter la population locale. Au Québec, ce sont cependant les entreprises nationales et non les entreprises étrangères qui accaparent les terres agricoles. Le Comité économique et social européen (CESE)⁶ précisait d'ailleurs dans son avis du 21 janvier 2015 que les pays dans lesquels les prix fonciers étaient élevés intéressaient moins les accapareurs, mais qu'on observait plutôt une concentration de la propriété foncière, les terres des petites entreprises agricoles étant rachetées par les grandes exploitations nationales.

⁵ Avis du Comité économique et social européen sur le thème de l'accaparement des terres. NAT/632 Accaparement des terres/agriculture familiale, le 21 janvier 2015.

⁶ Id.



6. La notion de résident et de non-résident

Mais comment distinguer un résident d'un non-résident? La Loi sur l'acquisition des terres agricoles par les non-résidents précise la notion de résident afin de distinguer les personnes physiques ou morales qui peuvent faire l'acquisition d'une terre agricole au Québec sans devoir procéder à une demande en vertu de la même loi⁷. Cependant, selon la Coalition, un « résident » au sens de la loi devrait être considéré comme un « non-résident » lorsque qu'il acquiert des terres agricoles qu'il ne cultivera ou n'habitera pas lui-même. On pourrait les qualifier de « non-résidents nationaux ». En plus de limiter les possibilités pour la population locale d'exploiter une entreprise agricole et de contribuer à la vie économique de la région, ce « non-résident national » ne participe pas lui-même à cette économie régionale et à sa vie sociale, dimensions essentielles au développement de plusieurs régions, à leur souveraineté et à leur sécurité alimentaires. La concentration des superficies agricoles aux mains de grands investisseurs ou de grandes entreprises non résidentes des régions dans lesquelles elles sont acquises limite l'accès aux entreprises familiales et à la relève qui habitent véritablement ces régions. La concentration a un effet négatif sur la vitalité économique régionale : moins d'entreprises familiales produisent des denrées alimentaires, élèvent des animaux, récoltent, engagent des gens de la région, font réparer leurs équipements auprès des entreprises régionales, font leur épicerie, etc. Même lorsque ces superficies accaparées sont louées aux producteurs et maintenues en production agricole, le passage à une agriculture de producteur locataire limite l'occupation du territoire et le dynamisme de la région. Le producteur locataire est « non-résident » de la terre qu'il loue et limitera ses investissements dans l'amélioration de l'entité agricole louée, ce qui peut représenter une perte de productivité et une menace à la sécurité alimentaire.

7. La notion de patrimoine familial et collectif

L'acquisition à des fins spéculatives par des « non-résidents nationaux » répond davantage à des impératifs financiers qui ne tiennent pas compte de la valeur agronomique des terres agricoles ni de leur productivité économique. Elle est en partie responsable de la hausse importante de la valeur des terres au Québec qui, depuis la crise financière de 2008, a vu la valeur moyenne des terres agricoles du Québec passer de 5 710 \$ l'hectare en 2008 à 10 115 \$ en 2013⁸. En Europe, ces pressions spéculatives provoquent des déchirements dans les familles agricoles qui voient la valeur spéculative des terres détenues par l'entreprise agricole familiale dépasser largement sa valeur agronomique. Même les membres de ces familles les plus près de la terre sont sensibles à ces pressions et il y a perte du patrimoine agricole familial. Répétée à grande échelle, il en résulte une perte du patrimoine agricole collectif.

⁷ Lois et règlements du Québec : A-4.1, articles 2 à 4

⁸ Données de La Financière agricole du Québec. *Bulletin transac-terres*, édition 2014



8. La notion de concentration foncière et l'attrait pour les investisseurs étrangers

Pour le moment, le Québec ne semble pas attirer les investisseurs étrangers. Une étude publiée en 2012 par l'organisation GRAIN⁹ présente l'état de l'acquisition de grandes superficies de terres agricoles par des investisseurs étrangers dans les divers pays du monde. 85% de ces transactions étudiées présentaient des superficies de plus de 5 000 hectares.

Type de transactions (hectares)	Nombre de transactions répertoriées entre 2006 et 2012	Pourcentage
Moins de 1000	10	2.4 %
De 1000 à 1999	17	4.1 %
De 2000 à 2999	17	4.1 %
De 3000 à 3999	9	2.2 %
De 4000 à 4999	10	2.4 %
Plus de 5000	353	84.9 %
Total	416	100 %

Source : GRAIN

En regardant de plus près les transactions en Afrique, en Europe de l'Est ou même en Australie, il est évident que les investisseurs étrangers sont à la recherche de grandes superficies à acquérir :

	Superficies totales acquises par les investisseurs étrangers (2006-2012) (hectares)	Moyenne par transaction (hectares)
Afrique	11 262 700	59 900
Australie	4 946 400	224 800
Europe de l'Est	1 250 200	39 100
Monde	34 804 900	84 100

Source : GRAIN

Les superficies foncières du Québec ne présentent pas de blocs de terres agricoles de cette ampleur. Mais qu'en sera-t-il dans quelques années si la tendance à la concentration foncière se poursuit au Québec? Les acquisitions des « non-résidents nationaux » comme Pangea, AgriTerra, Partenaires agricoles et la Banque Nationale, entre autres, mènent à la constitution de grandes propriétés agricoles qui présenteront un attrait aux investisseurs étrangers. Même avec un climat moins propice qu'en Afrique ou en Australie, la constitution de blocs de plus de 4 000 ha pourrait, combinée à la présence d'un vaste réseau hydrique, rendre le Québec des plus intéressants pour les investisseurs étrangers.

⁹ <http://www.grain.org/article/entries/4479-grain-releases-data-set-with-over-400-global-land-grabs>



9. Pour le renforcement d'une gouvernance foncière préventive et transparente afin de conserver la souveraineté et la sécurité alimentaires du Québec

Comme mentionné dans l'introduction, la Coalition défend un investissement agricole responsable afin d'éviter la constitution d'une barrière au développement de la souveraineté et de la sécurité alimentaires du Québec. En vendant des terres aux étrangers il y a un risque, pour le Québec, d'augmenter ses importations, et par là même sa dépendance alimentaire, ce qui réduirait considérablement son autonomie alimentaire et plus structurellement parlant, sa souveraineté alimentaire. La concentration du foncier agricole dans les mains de quelques investisseurs nationaux peut aussi contribuer à la perte d'un patrimoine agricole familial et collectif ainsi qu'à la dévitalisation de plusieurs régions aux prises avec une forte concentration et une diminution du nombre de fermes. La Coalition prône une gouvernance préventive basée sur la transparence pour éviter les excès ainsi que les aspects négatifs des investissements étrangers ou de la concentration foncière.

La plupart des investisseurs nationaux ne considère pas la terre comme étant une ressource rare qu'il faut protéger mais comme un fonds de placement avantageux. Au-delà de sa vocation vitale et nourricière, la terre agricole a, pour certains, une vocation purement économique et financière. C'est en cela que la gouvernance foncière devient indispensable puisqu'en plus de vouloir préserver notre autonomie et notre souveraineté alimentaires, il nous faut lutter contre la spéculation qui entraîne une hausse de la valeur foncière au-delà d'un seuil de productivité économique.

« De nombreux problèmes fonciers surviennent en raison de la faiblesse de la gouvernance (...) qui a des effets négatifs sur la stabilité sociale, l'utilisation durable de l'environnement, l'investissement et la croissance économique ».¹⁰ Un cadre normatif défaillant peut être source de dérives et d'abus et ce, quel que soit le domaine. Un investisseur étranger voulant devenir propriétaire de terres agricoles orientera sa volonté selon les contraintes établies ou non par l'État hôte. Alors que la plupart vantera la qualité du climat afin de justifier le choix de l'emplacement de leurs investissements, il réside plus souvent dans l'absence de contraintes d'acquisition et d'exploitation des terres agricoles leur permettant de mener leurs opérations comme ils l'entendent.

Qu'en est-il lorsque des contraintes existent mais qu'elles ne visent que les investisseurs étrangers? Lorsque des investisseurs considérés comme résidents au sens de la loi ne rencontrent aucune mesure pouvant limiter le nombre d'hectares qu'ils peuvent acquérir et accaparer, la constitution de grands blocs de terres agricoles attirera les investisseurs étrangers qui pourraient exiger de recevoir un traitement similaire à celui des investisseurs nationaux. Le Québec doit se doter d'une régulation foncière tant pour les transactions provenant d'acquéreurs nationaux qu'étrangers, avant que la constitution de grands blocs de terres issus de l'acquisition sans contrainte des premiers ne présente un intérêt certain pour les deuxièmes. Le Québec doit cependant bien connaître l'étendue de la situation et donc disposer d'informations transparentes sur les différentes transactions (ventes et locations) qui se concluent sur son territoire.

¹⁰ ORGANISATION INTERNATIONALE POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE, *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*, 11 mai 2012.



10. Conclusion

Le phénomène de l'accaparement des terres, en plus d'une régulation foncière et commerciale nationale, nécessite un cadre international dans le but d'être appréhendé de manière à protéger notre territoire, notre population et nos ressources. C'est la raison pour laquelle la FAO a adopté le 11 mai 2012 des « Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale ». Malgré le fait que ces dernières relèvent d'un cadre juridique souple et qu'elles sont dépourvues de pouvoirs contraignants, elles demeurent l'expression d'un consensus international sur la nécessité d'une gouvernance foncière forte.

Au Québec, la concentration de grandes superficies de terres aux mains de quelques entreprises nationales est pour la Coalition une forme d'accaparement au même titre que celui effectué par des entreprises étrangères. Cette concentration rend tout aussi vulnérables les régions dans lesquelles elle s'inscrit en faisant croître de façon spéculative la valeur des terres et en limitant les possibilités pour les producteurs agricoles de ces régions et pour leur relève d'accéder à des terres agricoles abordables ou de maintenir des activités agricoles rentables. De plus, la constitution de grands blocs de terres, sans restriction pour les accapareurs nationaux, peut rendre le Québec intéressant aux yeux des accapareurs étrangers.

Dans ce contexte, la Coalition croit qu'il est important que le Québec se dote rapidement de mesures de surveillance et de contrôle du phénomène d'accaparement des terres agricoles sur son territoire.