

MÉMOIRE DE L'IREC

CAPERN - 015M
C.P. – Accaparement
des terres agricoles

Reprendre l'initiative

**Mémoire présenté à la Commission de l'agriculture, des pêcheries,
de l'énergie et des ressources naturelles (CAPERN), à l'occasion d'un
mandat d'initiative sur l'accaparement des terres agricoles**

16 MARS 2015

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

© Institut de recherche en économie contemporaine
978-2-923203-45-4

Dépôt légal — Bibliothèque nationale du Québec, 2015

Dépôt légal — Bibliothèque nationale du Canada, 2015

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 publication et de travaux scientifiques.

Table des matières

Introduction	1
PARTIE 1	
L'accaparement des terres au Québec : la nécessité bien cadrer la situation	3
PARTIE 2	
Les failles de la régulation de l'acquisition des terres par des firmes non agricoles au Québec	5
PARTIE 3	
L'agriculture de métier au Québec : des résultats financiers convaincants	7
PARTIE 4	
Se donner les moyens d'agir	11
Conclusion : agir maintenant	13
Bibliographie	15

Introduction

Le territoire agricole du Québec est un atout précieux, mais fragile. Ce terroir est très limité — à peine 2 % de tout le territoire — et il a déjà subi des dommages considérables. En dépit des mesures législatives et d'aménagement que le gouvernement du Québec a adoptées au cours des dernières décennies, des pressions fortes et constantes continuent de s'exercer sur le domaine agricole, pressions qui visent tantôt à le réduire par un changement de zonage et de vocation, tantôt à modifier radicalement ses modes d'occupation et de mise en valeur. La vigilance s'impose à la fois pour préserver l'agriculture et assurer les conditions de base de notre souveraineté alimentaire.

À cet égard, il faut saluer l'initiative de la Commission visant à faire le point sur la question de l'accaparement des terres au Québec. Les changements en cours dans le domaine agricole entraînés par ce phénomène justifient amplement un exercice de réflexion comme celui auquel nous sommes heureux de participer. Cet exercice s'inscrit dans un débat de fond sur l'agriculture québécoise, un débat qui, souhaitons-le, contribuera à rapprocher et renouveler le dialogue entre les parties prenantes du modèle agricole québécois. Parce qu'elle est susceptible de changer profondément le visage du Québec rural et agricole, la dynamique de l'accaparement des terres doit faire l'objet d'un questionnement collectif approfondi, car il serait téméraire et risqué de la laisser se déployer sans que l'ampleur de ses conséquences à moyen et long terme n'ait pas été clairement envisagée.

Nous souhaitons dans ce mémoire faire valoir quatre ordres de considérations visant à mieux faire comprendre l'évolution en cours, et plaidant en faveur d'une intervention forte des pouvoirs publics et des parties prenantes du modèle agricole québécois :

- Le premier vise à souligner l'importance de bien cadrer la question de l'accaparement des terres au Québec, ce qui signifie d'abord de mettre en évidence les caractéristiques économiques de la logique sous-jacente qui porte ce phénomène. Que le Québec n'en subisse pas les effets de la même manière que certains pays du Sud ne signifie en rien que la logique à l'œuvre soit différente : l'accaparement des terres renvoie partout à un changement de paradigme qui fragilise les bases de l'agriculture familiale.
- Le second met en relief une particularité du développement de l'accaparement des terres au Québec : celui-ci en effet peut d'autant plus facilement se déployer qu'il profite d'une brèche de l'encadrement législatif et réglementaire. Cette brèche est créée par l'absence d'institutions permettant le suivi et l'encadrement des transactions sur le foncier agricole par des gestionnaires de fonds. Non seulement la *Loi sur l'acquisition de terres par des non-résidents* (LATANR) n'a pas été complétée par des lois et règlements limitant l'emprise des investisseurs québécois sur le territoire et les activités agricoles, mais cette loi a en quelque sorte créé une enclave protégée pour les promoteurs locaux de l'agriculture de capitaux.
- Le troisième vise à faire réaliser que la situation et les performances de l'agriculture familiale ne laissent voir aucune faiblesse structurelle qui pourrait inciter à laisser tolérer la présence d'une agriculture de capitaux sous prétexte qu'elle servirait mieux nos besoins et notre développement. Le modèle d'affaire des fermes familiales au Québec, tout en étant perfectible, donne des résultats fort appréciables. Le modèle agricole québécois n'a pas épuisé son potentiel et il peut relever les défis de son développement en misant sur ses acquis, pour autant que

lui soient conférés les moyens de rivaliser avec des acteurs disposant de ressources financières considérables.

■ Le dernier ordre de considération plaide en faveur de la création d'une institution parapublique vouée à la veille stratégique sur les transactions foncières, ainsi qu'au déploiement de moyens adaptés pour soutenir la relève et faciliter le transfert des établissements agricoles. Une telle institution procurerait aux régions un actif de taille pour la maîtrise de leur développement agricole. Elle favoriserait le développement optimal du potentiel agricole du territoire en mettant en place des mécanismes de mitigation des effets non souhaités d'un marché laissé à lui-même et susceptible de perturber l'aménagement du territoire et le devenir des communautés rurales.

L'accaparement des terres au Québec : la nécessité de bien cadrer la situation

La réflexion sur la question de l'accaparement des terres doit être conduite avec rigueur ainsi qu'avec la volonté de bien saisir les tendances à long terme et leurs effets sur les orientations souhaitables pour le devenir de l'agriculture québécoise. Cette rigueur oblige d'abord à faire une distinction élémentaire, soit celle qui fait bien la différence entre les faits et la logique des faits. Il faut bien saisir que la problématique de l'accaparement des terres ne se définit pas d'abord par le nombre de transactions foncières ou encore la somme totale des superficies visées par ces dernières et réalisées par des fonds ou des entreprises non agricoles : l'accaparement des terres désigne en fait une dynamique d'appropriation du foncier agricole menée par une agriculture de capitaux financiers et commerciaux qui se déploie en effritant tendanciellement les bases de l'agriculture familiale. Cette dynamique dresse ainsi devant les propriétaires-exploitants établis ou encore les membres de la relève entrepreneuriale, un modèle de rentabilisation de la production agricole qui l'inscrit dans une logique spéculative, et non dans celle de l'agriculture de métier.

C'est ainsi que, dans l'ordre des faits, la description du phénomène peut comporter sa part de malentendus. Les chiffres qui donnent la mesure de l'acquisition massive de terres dans les pays du Sud sont si impressionnants qu'ils peuvent facilement laisser penser que les comparaisons et les préoccupations soulevées par les acteurs québécois à l'égard de ce phénomène ne sont pas fondées. Si plusieurs chercheurs et observateurs ont souligné, avec raison, que l'accaparement des terres qui a cours dans certains pays se déroule à une échelle et entraîne des conséquences qui sont sans commune mesure avec la situation observable au Québec, il s'agit cependant d'une erreur de perspective que de penser que la différence d'échelle abolit la logique de développement. Comme les autres économies du monde exposées à cette dynamique en expansion, le Québec est, lui aussi, traversé par un vecteur de financiarisation du foncier agricole qui partout provoque des chocs sur les modèles agricoles nationaux, sur la pratique de l'agriculture et sur la structuration et l'occupation des territoires. Il faut donc aborder la question de l'accaparement des terres en distinguant bien, d'une part, la logique générale de son développement comme phénomène économique, et d'autre part, les formes spécifiques qu'elle adopte dans chacun des contextes nationaux où elle se déploie.

De la même manière, si l'on peut concéder que le phénomène au Québec n'a pas atteint les proportions alarmantes que l'on peut observer ailleurs, cela ne signifie pas pour autant que la logique d'accaparement n'est pas à l'œuvre et qu'elle ne constitue pas une sérieuse menace. Les mêmes causes provoquent des effets similaires, qui sont modulés par la nature des contextes économiques et institutionnels dans lesquels elles s'appliquent. Les façons de faire, l'ampleur des conséquences socio-économiques, les formes de régulation et les seuils critiques varient partout, mais tout cela renvoie néanmoins à un paradigme commun. En ce sens, l'accaparement des terres, parce qu'il met en cause l'intégrité à long terme du modèle agricole dont le Québec s'est historiquement donné, doit faire l'objet de la plus vive attention, puisqu'il est susceptible de déstructurer de l'intérieur les bases de ce modèle.

Certes, l'agriculture de capitaux est dans une phase embryonnaire au Québec. Il est donc normal de constater que sa présence et son poids soient actuellement limités. Mais, compte tenu des impacts délétères que cette agriculture a déjà provoqués là où elle s'est imposée, il serait candide, voire irresponsable, de plaider pour le laisser-faire sous prétexte que ces effets n'auraient pas encore provoqué de graves perturbations. En l'absence d'encadrement législatif et sans le recours à des mesures de soutien à l'agriculture de métier adaptées pour contrer le phénomène, le laisser-faire crée un contexte économique favorable au déploiement de la logique d'accaparement, à l'acquisition de terres agricoles par des gestionnaires de fonds qui, inévitablement, chercheront la croissance de leur patrimoine et feront le nécessaire pour maximiser leurs profits et étendre les domaines sous leur contrôle.

C'est un fait largement reconnu que des investisseurs institutionnels et des entreprises commerciales se sont lancés depuis quelques années dans l'acquisition de terres à travers le Québec, là où l'agriculture familiale était bien implantée. La part qu'ils se taillent dans le domaine du foncier agricole ne cesse de croître. Et cela n'est évidemment pas sans effet sur la valeur des terres – même si la conduite de leurs affaires n'explique pas tout du bond spectaculaire de leur appréciation dans certaines régions. Ayant accès à des bassins de capitaux déclassant les capacités financières moyennes des propriétaires-exploitants, ces acteurs ont fait des percées importantes grâce à ces ressources. Les stratégies de valorisation basées sur la consolidation des terres, les économies d'échelle et la recherche de débouchés rentables à court terme ont d'ores et déjà modifié les conditions du marché foncier agricole dans certaines régions. Ils peuvent mener une concurrence très difficile à affronter par les propriétaires exploitants, mais surtout pour les candidats de la relève, pour qui la hausse des prix de la terre peut ajouter des obstacles financiers difficilement surmontables, et rendre encore plus ardue la réalisation de leur projet d'établissement. Ainsi, cette concurrence inégale peut dresser une véritable barrière à l'entrée pour la relève agricole.

Accueillir et ranger les modèles d'affaire sous lesquels se décline cette agriculture de capitaux en les présentant comme autant d'expressions de la « diversité des modèles de fermes » ou encore de la « démocratisation de l'agriculture » constituent des euphémismes qui ne servent qu'à rendre opaque le jeu des intérêts qu'ils recouvrent. Ces expressions ne rendent compte ni de la réalité des moyens disproportionnés en présence ni des conséquences à long terme que le laisser-faire de cette dynamique sous-tend. En ce sens, l'utilisation du concept d'accaparement des terres pour le Québec nous semble tout à fait appropriée. Il ne s'agit pas, du reste, d'une préférence locale ni même d'une sensibilité idéologique malvenue, puisque le concept est en usage et se retrouve dans de nombreux documents produits par divers pouvoirs publics des pays occidentaux. En plusieurs pays, en effet, le phénomène soulève des inquiétudes qui sont prises au sérieux eu égard aux effets potentiellement déstructurants qu'il peut avoir sur les politiques agricoles et sur la place de l'agriculture dans les économies nationales (IRÉC, 2012a; CESE, 2015). Des études cherchent à mieux comprendre les conditions d'expansion de la dynamique d'accaparement des terres sur leurs territoires, ainsi qu'à saisir comment et en quoi cette expansion remet en cause les institutions et mécanismes en place.

Les failles de la régulation de l'acquisition des terres par des firmes non agricoles au Québec

Si le déclencheur des préoccupations de la population québécoise à l'égard de l'accaparement des terres peut être attribué à une série de reportages sensationnalistes à propos de présumés investisseurs chinois qui auraient convoité les terres d'ici, la réalité du phénomène se lit tout autrement. Ce sont des investisseurs institutionnels et des entreprises commerciales québécoises qui s'activent sur le territoire. À ce jour, en effet, aucun des principaux fonds lancés dans l'accaparement de terres ne semble être détenu par des intérêts étrangers. Il est donc vrai de soutenir que l'encadrement juridique des transactions portant sur le territoire agricole neutralise la capacité d'investisseurs étrangers fortement capitalisés d'acquérir des terres au Québec afin d'en extraire le maximum de valeur. Cela est essentiellement dû aux dispositions de la *Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents* (LATANR), qui a récemment été mise à jour. Convoqué en Commission sur cette mise à jour, l'IRÉC avait alors salué l'initiative et appuyé les propositions de renforcement de cette loi en soulignant néanmoins que subsistait une lacune importante (IRÉC, 2013).

Comme nous le soutenions alors, si l'existence de la LATANR permet de préserver le Québec des initiatives d'accaparement menées par des investisseurs étrangers, elle révèle cependant l'existence d'une faille importante dans le dispositif de régulation de l'agriculture : de quels outils le modèle agricole québécois actuel dispose-t-il pour faire face à cette dynamique lorsqu'elle est pilotée par des investisseurs québécois? Ces outils sont-ils à la hauteur des moyens déployés par ces acteurs pour déloger l'agriculture basée sur le propriétaire-exploitant? Poser la question c'est, nous semble-t-il, y répondre. Établir le constat selon lequel l'arrangement institutionnel actuel n'est pas en mesure de donner au modèle agricole québécois les moyens d'observer, d'encadrer et de rivaliser à armes égales avec ces acteurs est un préalable pour l'action publique dans ce domaine.

Car il s'agit avant tout d'une question de cohérence institutionnelle à l'égard du modèle agricole que le Québec a développé au cours des dernières décennies. Si la LATANR a été instituée dans les années 1970, et si sa pertinence a été reconnue de nouveau par l'Assemblée nationale, force est de reconnaître que le Québec a voulu se donner un levier institutionnel de première importance pour protéger la capacité des propriétaires exploitants québécois à développer leurs établissements, ainsi qu'à contribuer au développement des collectivités dans lesquelles ils vivent. L'article 16 de la LATANR constitue une illustration parfaite de l'esprit de cette loi, puisqu'il énonce le fait que la CPTAQ doit pendre en considération plusieurs facteurs lors de l'évaluation d'une demande d'acquisition de terres par un non-résident, dont :

1. l'usage projeté, notamment l'intention du requérant de cultiver le sol ou d'élever des animaux sur la terre agricole faisant l'objet de sa demande;
2. l'incidence de l'acquisition sur le prix des terres agricoles de la région;
3. les effets de l'acquisition ou de l'usage projeté sur le développement économique de la région;

4. la valorisation des produits agricoles et la mise en valeur de terres agricoles sous-exploitées;
5. l'impact sur l'occupation du territoire.

Ces facteurs à prendre en considération laissent voir que la LATANR n'a pas été conçue comme une simple mesure de protection à l'égard des investisseurs internationaux. L'esprit de la loi, sa lettre même, en font un dispositif valorisant une régulation spécifique du territoire et des activités agricoles, régulation reposant sur la valorisation d'un modèle où l'agriculture coïncide avec un mode de vie ancré dans des territoires habités et économiquement diversifiés, et non pas un domaine d'affaires réduit à une base de capitalisation financière pour des gestionnaires de fonds.

Or, l'accaparement des terres tel qu'il se déploie actuellement à l'initiative de firmes enregistrées et détenues au Québec profite de la brèche dans le dispositif législatif, brèche créée par l'absence de mécanisme de veille et de régulation des transactions menées par des fonds d'investissement nationaux. Cette brèche ne fait pas qu'affaiblir la capacité de conduire des interventions publiques éclairées pour encadrer des pratiques d'accaparement déstabilisatrices de l'agriculture familiale, elle produit un effet pervers insidieux : elle permet aux investisseurs locaux de bénéficier d'un marché protégé. Tenant à l'écart la concurrence étrangère, mais ne régulant pas la conduite des promoteurs locaux, notre appareil législatif a en quelque sorte constitué une enclave à l'abri des investisseurs étrangers, laissant toute latitude aux acteurs financiers locaux dont les pratiques ne sont ni encadrées ni même suivies systématiquement par une instance de veille stratégique.

Par souci de cohérence avec l'esprit et la lettre des mesures qu'il a déjà adoptées par le passé pour privilégier un modèle de ferme qui a fait ses preuves, le gouvernement du Québec est invité à prendre les moyens nécessaires pour compléter l'arrangement institutionnel actuel afin de suivre et d'encadrer les pratiques des tenants d'une agriculture de capitaux au Québec.

L'agriculture de métier au Québec : des résultats financiers convaincants

L'accaparement des terres ne peut être traité comme un phénomène économique ou une pratique d'affaires parmi d'autres, puisqu'il constitue une remise en cause radicale des grands consensus qui ont présidé à l'élaboration des politiques agricoles au Québec. Il faut en effet se rappeler qu'au cours de son histoire, la société québécoise a réalisé des choix concernant le type d'agriculture qu'elle souhaitait soutenir et développer, soit une agriculture familiale, caractérisée par des fermes de petite et moyenne taille détenues par des propriétaires-exploitants. Les politiques agricoles mises de l'avant depuis les années 1950 au Québec ont été, pour l'essentiel, destinées à favoriser la prospérité de cette agriculture.

Or, ces mesures ont porté leurs fruits. L'agriculture québécoise a en effet montré qu'elle était à la hauteur des défis socio-économiques de son temps et qu'elle pouvait déployer des modèles d'affaires performants. Misant sur une présence dans toutes les filières de production et se déployant dans l'ensemble des régions du Québec afin de tirer le maximum d'un terroir relativement limité, cette agriculture n'a pas à rougir devant les performances financières moyennes affichées par d'autres modèles. Il faut savoir le reconnaître en toute rigueur, les résultats de l'agriculture de propriétaire exploitant au Québec, s'ils sont évidemment perfectibles, ne laissent voir aucune faiblesse structurelle qui pourrait justifier la nécessité de laisser s'étendre une agriculture de capitaux sous le prétexte qu'elle améliorerait substantiellement les performances globales de l'agriculture au Québec.

Ainsi, le dynamisme et les succès de cette dernière lui permettent de se démarquer de l'ensemble canadien, comme nous l'avons montré dans une étude récente sur l'endettement des fermes (IRÉC, 2014). Ces succès se déclinent aussi bien sur le plan des effets de rétention du modèle agricole québécois, que sur le plan des performances financières des modèles d'affaires de la ferme familiale.

En effet, si l'on regarde, dans un premier temps, l'évolution du secteur de la production agricole, le rythme de diminution du nombre de fermes est beaucoup moins rapide au Québec que dans les autres provinces du Canada. On constate que la consolidation des fermes québécoises ne s'effectue pas à la même vitesse que dans les provinces du Canada, où le nombre d'établissements fortement capitalisés est de plus en plus élevé. Si cela a trait au profil de production, très diversifié, qui est celui du Québec, cela est aussi en lien avec le fait que les établissements de petite et moyenne taille, qui demeurent encore l'épine dorsale du modèle québécois, sont viables.

Il faut se rappeler que les effets socio-économiques associés à la présence de ces établissements sont très importants pour plusieurs localités du Québec, où la présence d'une économie agricole diversifiée permet de soutenir le développement des collectivités. L'arrivée d'une agriculture de capitaux mènera vraisemblablement à une dévitalisation de certaines collectivités, dans la mesure où la consolidation d'actifs et le recours à une main-d'œuvre salariée entraînent un effilochement de l'occupation dynamique du territoire. À ce titre, l'agriculture familiale assume plusieurs fonctions

complémentaires, qui ne sont souvent pas reconnues, mais qui s'avèrent essentielles au maintien et au développement des terroirs.

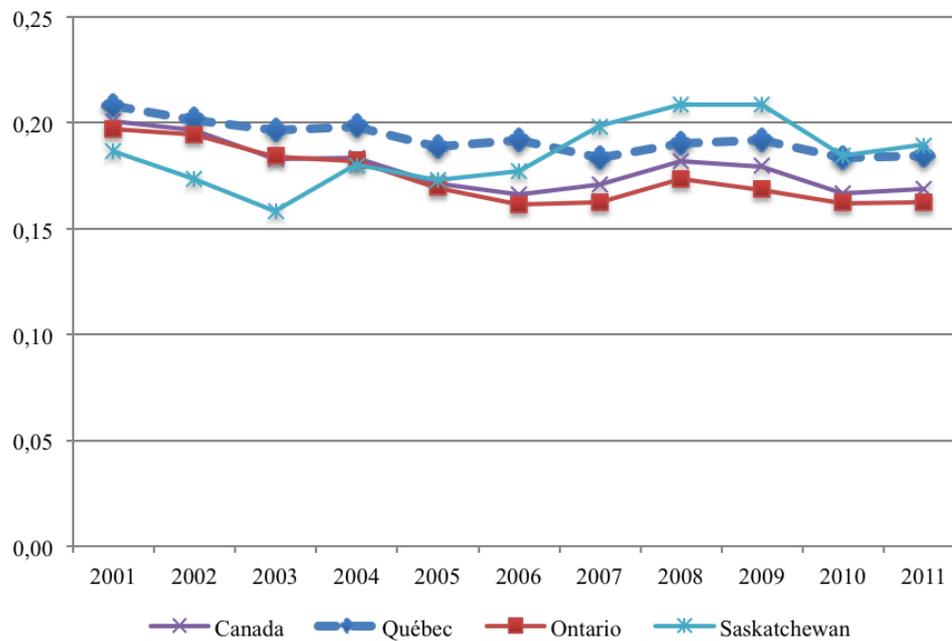
TABEAU 1
Établissements agricoles au Québec et au Canada en 2011
et taux de croissance/décroissance depuis 2001

	Total nombre d'établissements (% Δ)	Lait (% Δ)	Céréales et Oléagineux (% Δ)	Porcs (% Δ)	Bovins (% Δ)	Volailles / (% Δ)
QUÉBEC	29 437 (-8 %)	5 915 (-31 %)	3 849 (+18 %)	1 515 (-32 %)	3 154 (-37 %)	718 (-8 %)
ONTARIO	51 950 (-13 %)	4 036 (-36 %)	15 818 (+15 %)	1 235 (-51 %)	7 105 (-47 %)	1 619 (-7 %)
SASKATCHEWAN	36 952 (-27 %)	141 (-56 %)	22 195 (-29 %)	66 (-78 %)	7 314 (-40 %)	115 (-9 %)
CANADA	205 730 (-17 %)	12 207 (-33 %)	61 692 (-11 %)	3 470 (-53 %)	37 406 (-45 %)	4 484 (-9 %)

Source : Tableau 004-0014, compilation faite par l'IRÉC (2014)

Sur le plan des performances financières, le modèle agricole québécois obtient des résultats convaincants, qui illustrent bien le succès d'un arrangement institutionnel basé sur un modèle d'affaires centré sur la ferme familiale. Ainsi, lorsque l'on compare le Québec à l'ensemble canadien sur la base de la productivité du capital utilisé, on réalise que les agriculteurs d'ici font partie du peloton de tête. Voir à la page suivante : Figure 1 *Évolution de la productivité du capital, par établissement, au Québec et au Canada (Ontario, Saskatchewan) (2001-2011)*.

FIGURE 1
Évolution de la productivité du capital, par établissement, au Québec et au Canada (Ontario, Saskatchewan) (2001-2011)

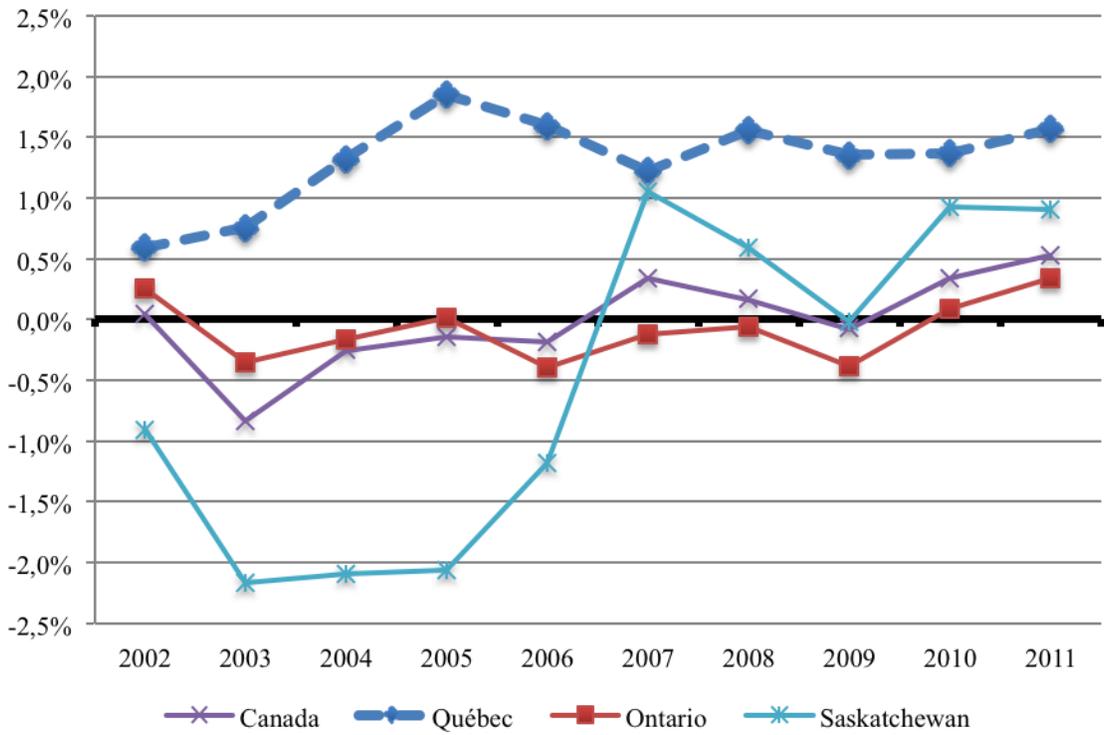


Source : Statistique Canada, Tableau 002-0065 : Enquête financière sur les fermes, structure financière selon les types d'exploitation, moyenne par ferme, annuel (dollars sauf indication contraire), compilation faite par l'IRÉC (2014). Calculs : Productivité du capital = Valeur des ventes agricoles (revenus sans paiements de programmes) divisée par la valeur de l'actif

Enfin, en ce qui a trait à la rentabilité économique simplifiée, le Québec se démarque très favorablement vis-à-vis de l'ensemble canadien, comme l'indique la figure 2 à la page suivante. Il s'agit là d'un résultat éloquent, témoignant de la prospérité moyenne des établissements agricoles au Québec.

FIGURE 2

Évolution du ratio de la rentabilité économique simplifiée, par établissement, au Québec et au Canada (Ontario, Saskatchewan) (2002-2011)



Sources : Statistique Canada, Tableau 002-0065 : Enquête financière sur les fermes, structure financière selon les types d'exploitation, moyenne par ferme, annuel (dollars sauf indication contraire); Tableau 004-0007 : Recensement de l'agriculture, fermes classées selon la forme juridique, Canada et provinces, aux 5 ans (nombre); Tableau 002-0038 : Revenu total moyen des exploitations agricoles selon le type d'exploitation agricole, secteurs constitué et non constitué en société, annuel (dollars sauf indication contraire); Tableau 002-0048 : Répartition des exploitations agricoles, selon le type d'exploitation agricole et la tranche du bénéfice net d'exploitation, secteurs constitué et non constitué en société, Canada et provinces, annuel (nombre), compilation faite par l'IRÉC (2014). Calculs : Rentabilité économique simplifiée = Valeur du revenu agricole net comptant (plus les frais d'intérêt payés, moins l'amortissement et moins l'estimation du coût de vie) divisée par la valeur de l'actif.

Ces données indiquent clairement que les entreprises agricoles du Québec ne souffrent pas de faiblesses structurelles particulières, qui justifieraient l'arrivée d'une agriculture de capitaux. Bien au contraire : non seulement ces entreprises présentent-elles de très bonnes performances lorsqu'on les compare à l'ensemble canadien, mais elles agissent bien souvent comme des piliers pour le développement local dans les régions où elles s'enracinent.

Se donner les moyens d’agir

Dynamique, innovatrice et à plus d’un égard essentielle à la vitalité des communautés rurales et à l’occupation du territoire, l’agriculture québécoise a besoin d’un accompagnement étatique clairvoyant. Et dans le cas de l’accaparement des terres, la clairvoyance passe par la créativité institutionnelle d’abord. À cet effet, l’IRÉC a présenté en novembre 2012 un rapport de recherche portant sur la création d’une Société d’aménagement et de développement agricole du Québec (IRÉC, 2012b). Ce rapport faisait suite à une première étude, publiée en mars de cette année-là, qui traitait de la question de l’accaparement des terres au Québec et dans le monde.

La SADAQ vise à combler deux principaux besoins réels, que l’accaparement des terres a mis en évidence : d’une part, elle aurait pour objectif de développer un service de veille stratégique sur les transactions foncières au Québec, grâce auquel il serait possible de suivre, de documenter et d’analyser les mouvements fonciers de manière à mieux connaître les paramètres des pratiques des investisseurs institutionnels et commerciaux afin de pouvoir, éventuellement mieux les encadrer. Ce service de veille pourrait se réaliser conjointement avec la CPTAQ, selon des modalités qui resteraient à déterminer.

Ensuite, la SADAQ aurait comme second objectif d’intervenir sur le marché des terres, de manière à ce que les producteurs de métiers établis et les candidats de la relève soient épaulés dans leurs stratégies de développement et d’établissement. Contrairement aux investisseurs institutionnels privés, la SADAQ n’aurait pas pour objectif de conserver des terres pour les valoriser et en tirer une plus-value, mais plutôt de les transférer à des propriétaires-exploitants, actuels et futurs. Le rapport a avancé une série de propositions à cet effet qui ont le mérite de ne pas se limiter à la question de l’accaparement des terres.

En effet, il s’agirait d’un dispositif institutionnel de première importance pour les régions agricoles, un instrument qui viendrait soutenir le renouvellement du modèle agricole québécois. Non seulement cette institution permettrait-elle de limiter l’appétit de l’agriculture de capitaux, mais elle donnerait surtout aux communautés agricoles régionales un levier supplémentaire pour maîtriser leur développement et donner à l’agriculture de métier les moyens de se redéployer dans la nouvelle donne définie par les pressions exercées en faveur d’une agriculture de capitaux.

Disposant d’une institution parapublique similaire, soit les SAFER, la France a non seulement donné à ces sociétés régionales des mandats qui sont structurants à l’égard de l’activité et du territoire agricole, mais elle a confié plusieurs nouvelles responsabilités aux SAFER au cours des dernières décennies. Il apparaît clair que cette dévolution de nouveaux pouvoirs l’a consacrée comme un acteur stratégique du développement agricole à l’échelle locale et régionale.

Cette formule ne peut et ne doit pas être importée telle qu’elle au Québec; d’une part, le contexte culturel, économique et politique de la société québécoise implique nécessairement de développer une formule qui soit adaptée à ces contextes; d’autre part, le recul historique dont nous bénéficions au Québec vis-à-vis de la formule des SAFER permet d’identifier des éléments importants à retenir pour optimiser la conception de cette institution. L’IRÉC est d’avis que le

gouvernement du Québec devrait envisager de mettre de l'avant une telle mesure d'initiative qui ira au-delà de simples mesures d'encadrement.

Conclusion

La décision des Nations unies de consacrer l'année 2014 à l'agriculture familiale a constitué un révélateur de premier plan de la vulnérabilité croissante de cette agriculture dans la globalisation, où des vecteurs de financiarisation et de concentration industrielle sapent les bases économiques de son développement. Mises en place il y a déjà quelques décennies, les mesures de soutien à l'agriculture de métier et aux fermes de petite et moyenne tailles subissent de puissants coups de bélier donnés par les promoteurs d'une agriculture de capitaux.

Ainsi en est-il de la dynamique de l'accaparement des terres, un phénomène mondialisé qui touche désormais tous les continents. Au Québec, comme dans d'autres pays, cette dynamique a notamment pour conséquence de bloquer l'accès de la relève agricole à la propriété, relève pourtant essentielle pour assurer la pérennité de l'occupation du territoire agricole. Le remembrement des terres pour faire de très grandes exploitations, la réduction du nombre de producteurs résidants et les changements en faveur de productions destinées d'abord aux marchés spéculatifs et d'exportation sont susceptibles d'affaiblir singulièrement le tissu social et les structures économiques des communautés rurales. Le maintien d'une activité de production agricole par de grands opérateurs obéissant aux impératifs de la financiarisation ne suffit pas à justifier la compatibilité de l'agriculture de capitaux avec les choix qui ont charpenté les politiques agricoles et les instruments collectifs que le Québec s'est donnés. Le laisser-faire envers des pratiques d'accaparement des terres introduit des contradictions dans les choix de développement qui compromettront, à terme, les acquis et le potentiel de développement de l'agriculture familiale. Sous des apparences d'ouverture, ce laisser-faire n'est qu'un pseudo-pluralisme, un artifice idéologique pour justifier la désarticulation lente et sournoise de l'économie agricole.

Pendant qu'il est encore temps d'agir, avant que le phénomène en émergence ne prenne des proportions néfastes, le gouvernement du Québec a l'occasion d'innover. Il peut mettre de l'avant un plan d'action destiné non seulement à entraver le développement de cette agriculture de capitaux, mais surtout de donner de nouveaux instruments aux producteurs agricoles pour qu'ils puissent faire face aux enjeux du 21^e siècle. Les problèmes que fait surgir la dynamique de l'accaparement des terres peuvent fournir un matériau et des occasions de donner au modèle agricole québécois de puissants moyens de se renouveler tout en assumant ses héritages les plus précieux. Le destin de l'agriculture du Québec et de ceux et celles qui en font leur métier s'est toujours défini dans la volonté d'enracinement et dans l'ambition de construire un milieu de vie en phase avec les exigences de son temps. Le gouvernement du Québec a le devoir d'en faire autant.

Bibliographie

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN (CESE) (2015), *Avis du Comité économique et social européen sur le thème L'accaparement des terres : une sonnette d'alarme pour l'Europe et une menace imminente pour l'agriculture familiale*, NAT 632

LAPLANTE, Robert et François L'Italien (2013), *Agir maintenant*, Mémoire de l'IRÉC 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*, 95 p.

L'ITALIEN, François, Lise NANTEL et Clément BÉLANGER-BISHINGA (2014), *L'endettement des fermes au Québec : un portrait contrasté*, Rapport de recherche de l'IRÉC, 55 p.

L'ITALIEN, François et R. LAPLANTE (2012b), *La Société d'aménagement et de développement agricole du Québec. Une mesure d'initiative pour renforcer la vocation et le contrôle du domaine agricole*, Rapport de recherche de l'IRÉC, 59 p.

L'ITALIEN, François (2012a), *L'accaparement des terres et les dispositifs d'intervention sur le foncier agricole. Les enjeux pour l'agriculture québécoise*, Rapport de recherche de l'IRÉC, 43 p.