

Analyse du phénomène d'accaparement des terres agricoles

MANDAT D'INITIATIVE

DOCUMENT DE CONSULTATION

MARS 2015

COMMISSION DE L'AGRICULTURE,
DES PÊCHERIES, DE L'ÉNERGIE
ET DES RESSOURCES NATURELLES





ASSEMBLÉE NATIONALE

QUÉBEC

Place aux citoyens

Analyse du phénomène d'accaparement des terres agricoles

MANDAT D'INITIATIVE

DOCUMENT DE CONSULTATION

MARS 2015



COMMISSION DE L'AGRICULTURE,
DES PÊCHERIES, DE L'ÉNERGIE
ET DES RESSOURCES NATURELLES



LES COLLABORATEURS DE LA COMMISSION DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES, DE L'ÉNERGIE ET DES
RESSOURCES NATURELLES

SECRÉTARIAT DE LA COMMISSION

M. Pierre-Luc Turgeon
M^{me} Marie-Claude Monnerat

RECHERCHE

M. Richard L'Hérault
M^{me} Danielle Simard

Pour tout renseignement complémentaire sur les travaux de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, veuillez vous adresser au secrétaire de la Commission, M. Pierre-Luc Turgeon.

Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires, 3^e étage
Québec (Québec) G1A 1A3

Téléphone : 418 643-2722
Télécopie : 418 643-0248

Courrier électronique : capern@assnat.qc.ca

Dépôt légal – mars 2015
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN : 978-2-550-72530-5 (Imprimé)
ISBN : 978-2-550-72531-2 (PDF)

LES MEMBRES DE LA COMMISSION DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES, DE L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES

LA PRÉSIDENTE

M^{me} Nicole Léger (Pointe-aux-Trembles)

LE VICE-PRÉSIDENT

M. Norbert Morin (Côte-du-Sud)

LES MEMBRES DE LA COMMISSION

M. Guy Bourgeois (Abitibi-Est)

M. Germain Chevarie (Îles-de-la-Madeleine)

M^{me} Sylvie D'Amours (Mirabel)

M. Robert Dutil (Beauce-Sud)

M. Pierre Giguère (Saint-Maurice)

M. Guy Hardy (Saint-François)

M. Guy Leclair (Beauharnois)

M. Sylvain Roy (Bonaventure)

M. Sébastien Schneeberger (Drummond-Bois-Francs)

M. Serge Simard (Dubuc)

M. André Villeneuve (Berthier)

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
1. L'encadrement législatif des terres agricoles.....	2
2. Les défis que représente l'accaparement des terres agricoles.....	2
Le phénomène à l'échelle mondiale	2
Un portrait de la situation au Québec	3
L'acquisition des terres au Québec.....	4
L'aspect financier : le modèle d'affaires des acquéreurs.....	5
Le phénomène au Canada.....	6
L'offre et la demande des terres agricoles.....	7
La relève agricole et le transfert de fermes	9
Deux politiques étrangères liées au phénomène.....	9
CONCLUSION	11

Introduction

En décembre 2014, la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles décidait de se saisir d'un mandat d'initiative sur l'accaparement des terres agricoles. Les membres de la Commission ont choisi d'entreprendre cet exercice avec différents acteurs concernés.

L'accaparement des terres agricoles se définit comme étant l'acquisition de grandes étendues de terres agricoles par des investisseurs, des entreprises transnationales ou des États étrangers, souvent en vue de pratiquer des cultures spéculatives. Le terme fait référence principalement aux investissements à grande échelle à la suite de la hausse mondiale du prix des aliments et des inquiétudes sur la sécurité alimentaire. Il s'agit d'un phénomène qui a cours surtout dans les pays en développement. Cet accaparement des terres fait l'objet de débats dans la presse, dans les institutions de développement, au sein des organisations des Nations Unies et de la société civile.

Au Québec, le phénomène prend une importance croissante dans le débat public. Le présent document a été préparé pour alimenter la réflexion de ceux qui seront entendus par la Commission à ce sujet. D'abord, il décrit succinctement l'encadrement relatif aux terres agricoles. Il brosse ensuite le portrait du phénomène de l'accaparement des terres agricoles à partir des données disponibles et tente de cerner les défis que représente ce dernier.

1. L'encadrement législatif des terres agricoles

Historiquement, le Québec a fait le choix de favoriser une agriculture de métier et de protéger le territoire agricole. La Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles¹ qui a été adoptée en 1978 constitue l'outil principal pour garantir aux générations futures l'intégrité d'un territoire propice à l'exercice et au développement des activités agricoles. Cette même loi a créé la Commission de protection du territoire agricole. Celle-ci est chargée, entre autres, de statuer sur les demandes d'autorisation d'inclusion ou d'exclusion de lots de la zone agricole, de délivrer les permis d'exploitation pour l'enlèvement du sol arable et du gazon ainsi que de conseiller le gouvernement sur toute question relative à la protection du territoire agricole.

L'autre loi importante pour la protection de l'intégrité des terres agricoles est la Loi sur l'acquisition de terres par des non-résidents². Elle a été adoptée en 1979. Cette loi assujettit à l'autorisation de la Commission de protection des terres agricoles l'acquisition en zone agricole de terres d'une superficie de quatre hectares ou plus par une personne qui ne réside pas au Québec. Depuis le 30 octobre 2013, les non-résidents qui ont l'intention d'acheter une terre agricole devront séjourner au Québec pendant 36 des 48 mois précédant ou suivant l'acquisition. De plus, la Loi fixe une limite à la superficie totale de terres agricoles dont la Commission peut autoriser l'acquisition au cours d'une année par des personnes qui n'ont pas l'intention de s'établir au Québec.

2. Les défis que représente l'accaparement des terres agricoles

Le phénomène à l'échelle mondiale

La Matrice foncière est un programme mené par la Coalition internationale pour l'accès à la terre (International Land Coalition). Le projet est appuyé par l'Agence canadienne de développement international, l'Union européenne, la Confédération suisse, Oxfam et de nombreuses ONG. L'objectif est de recueillir les données sur les transactions majeures portant sur des terres des cinq continents. Cette banque de données répertorie des transactions qui :

- Comprennent un transfert de droits d'usage ou de propriété sur la terre à travers des contrats de vente, de location ou de concession.
- Impliquent la conversion de terres utilisées par de petits producteurs, ou assumant des fonctions environnementales, en utilisation industrielle à grande échelle.
- Recouvrent des terres de 200 hectares et plus.
- N'étaient pas conclues avant 2000³.

¹ RLRQ, chapitre P- 41.1.

² RLRQ, chapitre A-4.1.

³ International Land Coalition. *Land Rights and the Rush for the Land: Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project*, 2012, 72 p.

De 2000 à 2011, cette banque de données a enregistré 2 042 transactions majeures à travers le monde portant sur des terres dont la superficie combinée totale serait d'environ 203 millions d'hectares. Une étendue plus grande que la superficie totale du Québec, qui se situe 154 millions d'hectares. Ces données permettent de constater le rythme de progression du phénomène.

À partir des données de la Matrice foncière, un chercheur de l'Institut de recherche en économie contemporaine conclut que le rythme d'acquisition des terres est demeuré bas jusqu'en 2005, mais qu'il s'est accéléré par la suite pour atteindre un sommet en 2009 et redescendre par la suite⁴. Cette conjoncture correspond à une crise alimentaire causée par de fortes hausses du coût des matières premières et des denrées alimentaires. En outre à partir de 2008, la récession est venue exacerber l'instabilité des marchés.

Les données recueillies par la Matrice foncière précisent, de plus, les régions qui sont touchées par le phénomène de l'accaparement des terres agricoles. Sur les 203 millions d'hectares de terres négociées et recensées par la Matrice foncière, 134,5 millions d'hectares, soit 67 %, se trouvent en Afrique. Ce vaste continent a une densité de population relativement faible. La grande disponibilité de ses terres arables non cultivées en fait une région clé pour la sécurité alimentaire de la planète.

Les données mondiales sur les hausses du prix des terres sont très parcellaires. Les prix du marché pour les terres vendues ou données en location en Afrique affichent des écarts vertigineux. Par exemple, au Kenya, un hectare dans la plaine de Kitengela, non loin de Nairobi, vaut 25 000 \$ US, alors que des informations font état de terres du delta du Tana louées à des entreprises du Qatar pour la somme de 8 \$ US l'hectare. En Afrique du Sud, les prix peuvent atteindre 150 000 \$ US l'hectare dans la région des Winelands, mais pas plus de 200 \$ US dans le Karoo. Au Ghana, les prix du foncier ont explosé ces vingt dernières années et les terres de la Région orientale, au nord d'Accra, se négocient 250 000 \$ US l'hectare⁵. Par ailleurs, un index du prix des terres agricoles concocté par Savills Research montre que le prix des terres agricoles a plus que sextuplé en Europe centrale et en Amérique latine depuis l'année 2002, alors qu'il a doublé en Amérique du Nord.

Un portrait de la situation au Québec

Le phénomène de l'accaparement des terres à l'échelle mondiale ne peut toutefois être transposé au Québec. De fait, le cadre réglementaire québécois n'a eu de cesse d'évoluer pour concilier les différents usages de son territoire.

Divers travaux de recherche sur l'accaparement des terres agricoles ont été effectués ces dernières années. Le rapport fait par le Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO)⁶ a conclu en 2013 que le phénomène de l'accaparement des terres agricoles existe depuis longtemps, mais qu'il est encore marginal au Québec.

⁴ François L'Italien. *L'accaparement des terres et les dispositifs d'intervention sur le foncier agricole : les enjeux pour l'agriculture québécoise*, IRÉC, Montréal, 2012, p. 4.

⁵ *Courrier international*. « Exploitation Afrique -Terres en vue!», 6 mars 2013.

⁶ Jean-Philippe Meloche et Guy Debailleul. *Acquisition des terres agricoles par des non-agriculteurs au Québec : ampleur, causes et portée du phénomène*, CIRANO, Montréal, 2013, 64 p.

En 2012, le Groupe AGÉCO, spécialisé en études économiques dans le secteur agroalimentaire et des ressources naturelles, a préparé un rapport à l'intention de la Coop fédérée. Les données compilées montrent que, selon le recensement de l'agriculture de 2011, 84 % des terres agricoles du Québec sont la propriété de leurs exploitants⁷. Le reste des terres appartient à des non-agriculteurs, mais il n'existe pas de base de données pour catégoriser ces propriétaires.

À titre de comparaison, en Ontario, 70,7 % des terres sont la propriété de leurs exploitants. Une enquête réalisée en 2010 par des chercheurs de l'Université de Guelph a montré que la majorité des terres en location appartiennent à des résidents locaux ou à des fermiers à la retraite⁸. CIRANO affirme qu'aucune étude du genre n'a été effectuée au Québec. Il est donc impossible de savoir qui possède 14,2 % des terres qui n'appartiennent pas à leurs exploitants ou au gouvernement. Ce qui suscite plusieurs interrogations sur la part occupée par les différents types de propriétaires :

- Quelle est la part des investisseurs-propriétaires?
- Les fonds d'investissement sont-ils présents?
- À l'instar de la situation ontarienne, les agriculteurs à la retraite contrôlent-ils une partie significative de ces terres?
- Quelle est l'importance de la détention d'actifs fonciers à des fins résidentielles?

Pistes de réflexion

1. La difficulté de cerner l'ampleur du phénomène de l'accaparement des terres agricoles au Québec entrave-t-elle une action publique efficace?
2. Croyez-vous qu'il est nécessaire de confier à un organisme le mandat d'obtenir les données propres à quantifier le phénomène de l'accaparement des terres?
3. Seriez-vous en mesure de participer à un effort de collecte de données? Quels seraient les obstacles à cet exercice?
4. À l'instar de ce qui a été fait en Ontario, une enquête menée par une équipe de chercheurs auprès des propriétaires permettrait-elle de brosser le portrait des terres agricoles en location au Québec?

L'acquisition des terres au Québec

Jusqu'à tout récemment, c'étaient essentiellement les exploitants agricoles qui achetaient des terres au Québec. Cependant, depuis quelques années, le profil des acquéreurs et les buts poursuivis semblent se diversifier. On peut distinguer les réalités suivantes :

⁷ Groupe AGÉCO. *Valeur et propriété des terres agricoles : enjeux et perspectives : rapport préparé pour la Coop fédérée*, Québec, octobre 2012, 102 p.

⁸ James Bryan, Brady Deaton et Alfons Weersink. *An empirical examination of landowner characteristics, social capital and farmland rental rates in southern Ontario*, University of Guelph, 2011.

- **La consolidation des fermes** : une très grande partie des transactions proviennent des agriculteurs qui veulent avoir accès à des terres à proximité de leurs propriétés ou infrastructures. Le prix marginal de ces acquisitions est élevé, mais les investissements peuvent être amortis sur les actifs antérieurs.
- **La relève agricole** : le nombre d'exploitants agricoles âgés de moins de 35 ans est en baisse tandis que le groupe des 55 ans et plus s'accroît. L'âge moyen des exploitants agricoles au Québec est passé de 47,0 ans en 2006 à 51,4 ans en 2011. Cela indique sans doute que les jeunes sont peu nombreux parmi les acquéreurs.
- **Les investisseurs** : au Québec, cette catégorie d'acquéreurs serait surtout constituée de fonds d'investissement spécialisés dans l'acquisition des terres agricoles. Aussi, des observateurs rapportent que des entreprises issues de milieux comme ceux de la promotion immobilière, de l'hôtellerie, des transports ou des télécommunications achètent des terres agricoles dans plusieurs régions du Québec.
- **Les étrangers** : selon les données du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, il n'y aurait que 0,2 % des terres agricoles au Québec qui seraient de propriété étrangère.
- **Les fermes résidentielles et de villégiature** : la motivation première des acquéreurs de ce type de fermes est simplement d'habiter les lieux sans produire de biens agricoles. Il s'agirait d'un phénomène marginal au Québec, contrairement à certaines autres provinces.

Pistes de réflexion

5. Selon vous, quelles sont les principales raisons qui incitent des investisseurs à acquérir des terres agricoles au Québec?

L'aspect financier : le modèle d'affaires des acquéreurs

Le rapport de CIRANO sur l'acquisition des terres agricoles par des non-agriculteurs⁹ distingue trois modèles d'affaires pour l'investissement dans les terres agricoles au Québec : le **modèle de location**, le **modèle d'exploitation directe** et le **modèle d'intégration**.

Le **modèle de location** repose sur l'acquisition des terres agricoles pour les louer. Il s'agit du modèle qu'utiliserait AgriTerra. Cette société d'investissement en terres agricoles achète des terres lorsqu'elle est approchée par des agriculteurs. Les terres peuvent générer des rendements par l'augmentation de leur valeur, par les revenus de location, par la commercialisation des crédits d'émissions de gaz à effet de serre et enfin par la réorganisation des terres en des unités plus efficaces.

⁹ Jean-Philippe Meloche et Guy Debailleul. *Ibid.*, p. 25-27.

Le **modèle d'exploitation directe** était celui de la Banque Nationale, qui a fait l'acquisition de terres agricoles au Lac-Saint-Jean. Toutefois, l'établissement a annoncé en 2013 que son plan d'affaires allait changer pour migrer vers un modèle de concession à forfait à des agriculteurs locaux.

Le **modèle d'intégration** serait, quant à lui, utilisé par la société en commandite Partenaires agricoles. Il consiste à acquérir des terres agricoles pour y implanter en partenariat avec les producteurs locaux des cultures raisonnées, c'est-à-dire des cultures prenant en compte la protection de l'environnement, la santé et le bien-être animal.

Enfin, avec la fondation de la Société PANGEA en 2012, on peut ajouter un quatrième modèle. La société PANGEA propose des partenariats avec les agriculteurs qui vendent leurs terres. Ces derniers conservent la gestion de leurs terres, demeurent en partie propriétaires et peuvent réduire leur taux d'endettement.

Le phénomène au Canada

Au Canada dans son ensemble, la proportion des terres cultivées par les propriétaires est moindre qu'au Québec. Entre 1976 et 2011, la proportion des terres cultivées par les propriétaires a diminué de 70 % à 59,7 %. Selon Statistique Canada, l'augmentation du prix des terres et le vieillissement des agriculteurs ont contribué à ce changement. D'une part, des fonds d'investissement achètent des terres qu'ils louent à des exploitants agricoles. D'autre part, des agriculteurs qui prennent leur retraite choisissent de conserver leurs terres et de les louer à des exploitants agricoles¹⁰.

Les données qui suivent sur les transactions à l'échelle canadienne proviennent du rapport du Groupe AGÉCO pour le compte de la Coop fédérée¹¹. Plusieurs entreprises canadiennes sont actives sur le marché des terres :

- Basée à Regina, Assiniboia Capital Corp. est le plus important investisseur dans les terres agricoles au Canada. En 2012, elle détenait 115 000 acres de terres agricoles en Saskatchewan. Elle achète des terres dans le but d'en retirer une rente par la location à des agriculteurs et de réaliser un gain en capital au moment de la revente.
- Agcapita Partners LP a lancé en 2008 un fonds d'investissement qui achète des bandes de terre dans l'Ouest canadien. Elle possède le seul fonds d'investissement en terres agricoles inscrit comme régime enregistré d'épargne-retraite du Canada. En décembre 2011, le fonds avait 14 000 hectares sous gestion.
- Bonnefield Financial a été fondée en 2009. Elle se spécialise en investissement dans les terres agricoles et dans la gestion des propriétés agricoles. L'entreprise gère la société en commandite Bonnefield Canadian Farmland, qui a fait un premier appel à l'épargne en bourse au début de 2012. À son entrée en bourse, l'entreprise avait conclu des ententes conditionnelles afin d'acquérir 5 665 hectares en Alberta, au Manitoba et en Ontario.

¹⁰ Publication 95-640-X de Statistique Canada. *Données sur les exploitations et les exploitants agricoles : faits saillants et analyses*.

¹¹ Groupe AGÉCO. *Ibid.*, p. 16-18.

- One Earth Farms est une entreprise de gestion agricole. En partenariat avec les Premières Nations de l'Alberta, du Manitoba et de la Saskatchewan, elle exploite 486 000 hectares pour la culture céréalière et l'élevage bovin. En 2012, l'entreprise était en discussion avec plus d'une quarantaine de communautés autochtones. Son objectif était de doubler sa superficie.

L'offre et la demande des terres agricoles

Il faut distinguer les terres en culture des terres agricoles. Les terres en culture sont les superficies cultivables, négociées sans bâtiment. Les terres agricoles regroupent en plus des terres en culture, toutes les autres superficies situées en territoire agricole, dont les pâturages, les vergers, les érablières et les boisés.

Au Québec, la compilation de La Financière agricole sur les transactions de terres agricoles réalisées en 2013 indique une augmentation moyenne de 8,8 % de la valeur des terres en culture et de 12 % des terres agricoles. Depuis 2009, le prix à l'hectare des terres en culture négociées a connu une croissance annuelle moyenne de 14,1 %. Pour la même période, la croissance annuelle moyenne des terres agricoles a été de 14,6 %.

Tableau I
Valeur moyenne des terres en culture et des terres agricoles négociées au Québec

Année	Terres en culture		Terres agricoles	
	Valeur \$/ha	Écart (%)	Valeur \$/ha	Écart (%)
2009	7 474	-	5 858	-
2010	7 531	0,8	6 313	7,8
2011	8 846	17,5	7 946	25,9
2012	11 659	31,8	9 031	13,7
2013	12 687	8,8	10 115	12,0

Source : La Financière agricole. *Bulletin transac-terres*, édition 2014, p. 1.

La valeur à l'hectare des terres agricoles diffère d'une région à l'autre. En 2013, les transactions de terres en culture en Montérégie, dans Lanaudière et dans les Laurentides ont été réalisées à des prix moyens par hectare plus élevés qu'ailleurs au Québec. De plus, ces trois régions limitrophes de Montréal ont connu des hausses importantes de la valeur à l'hectare de leurs terres entre 2003 et 2013. La valeur moyenne des terres agricoles négociées au Québec a dépassé les 10 000 \$ l'hectare en 2013.

Tableau II
Valeur régionale moyenne des terres en culture et des terres agricoles négociées au Québec¹²

	Terres en culture				Terres agricoles			
	2013		2012	Écart	2013		2012	Écart
	Moyenne \$/ha	Écart type \$/ha	Moyenne \$/ha	2012-2013 %	Moyenne \$/ha	Écart type \$/ha	Moyenne \$/ha	2012-2013 %
Bas-Saint-Laurent	3 103	2 275	3 980	-22	2 762	1 866	2 858	-3
Saguenay–Lac-Saint-Jean	-	-	3 315	-	2 771	1 492	2 456	13
Capitale-Nationale	4 860	2 036	-	-	4 736	1 914	5 352	-12
Mauricie	8 017	3 654	7 250	11	6 422	3 583	6 112	5
Estrie	-	-	-	-	3 699	1 037	6 061	-39
Outaouais	-	-	4 197	-	4 108	2 002	3 788	8
Abitibi-Témiscamingue	1 622	1 119	-	-	1 237	1 025	955	30
Chaudière-Appalaches Nord	7 493	2 497	6 507	15	6 438	2 608	5 048	28
Chaudière-Appalaches Sud	-	-	-	-	8 793	5 006	8 913	-1
Lanaudière	19 410	8 061	15 987	21	16 464	7 937	14 399	14
Laurentides	15 922	8 530	14 344	11	11 412	7 142	10 998	4
Montérégie Est	20 853	8 591	18 205	15	18 149	8 861	16 473	10
Montérégie Ouest	23 824	7 570	21 708	10	19 387	9 721	16 508	17
Centre-du-Québec	9 666	4 818	8 324	16	8 214	4 780	6 087	35
Le Québec	12 687	9 507	11 659	8,8	10 115	8 600	9 031	12,0

Source : *La Financière agricole. Bulletin transac-terres*, édition 2014, p. 2.

L'évolution à la hausse des prix des terres soulève par ailleurs un enjeu complémentaire souvent cité par ceux qui commentent le phénomène de l'accaparement des terres : la difficulté d'assurer la relève agricole.

¹² Les données ne sont publiées pour une région que si un minimum de 8 transactions a eu lieu durant l'année.

La relève agricole et le transfert de fermes

La Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois¹³, dont le rapport a été publié en 2008, a constaté au cours de sa consultation que les participants souhaitaient que les fermes québécoises continuent d'appartenir à des familles et d'être gérées par elles. Les membres de la relève agricole ont aussi fait part de leur difficulté à s'installer en agriculture. Ils ont invoqué la valeur élevée des fermes potentiellement disponibles pour la relève et le difficile accès au financement.

De manière générale, on reconnaît que les actifs agricoles représentent en quelque sorte le fonds de pension des agriculteurs. Pour en profiter, ils doivent toutefois vendre leurs actifs au moment de prendre leur retraite. Dans un contexte de renchérissement du prix des terres et de financiarisation de l'agriculture, il devient plus difficile pour la relève familiale de se porter acquéreur des actifs. Pour contrer ce problème, plusieurs agriculteurs effectuent des dons à leur succession. Il y a d'ailleurs actuellement une réflexion ministérielle sur la situation de la relève agricole. Certains se questionnent sur la pérennité d'un modèle basé sur le patrimoine familial.

Pistes de réflexion

6. Dans quelle mesure l'accaparement des terres peut-il affecter les fermes familiales?
7. Faut-il évoluer vers d'autres modèles d'affaires pour l'agriculture?
8. Quelle sorte d'appui donne-t-on au modèle des fermes familiales?

Deux politiques étrangères liées au phénomène

Le modèle français

En France, les sociétés pour l'aménagement foncier et rural (SAFER) ont été créées en 1960 pour acheter et revendre des terres agricoles. Elles ont pour objectif de faciliter l'établissement de la relève agricole, de remembrer les parcelles agricoles et de permettre l'agrandissement d'exploitations de type familial pour atteindre un seuil de rentabilité. Les SAFER ont également une mission d'observation du marché des terres agricoles afin d'en assurer la transparence.

Les SAFER interviennent sur l'ensemble du marché foncier rural pour protéger l'agriculture et l'environnement et pour restructurer les exploitations agricoles. Elles acquièrent des biens de deux manières : à l'amiable, dans la plupart des cas, ou en utilisant le droit de préemption. Les notaires informent les SAFER sur tous les projets de vente de biens agricoles et forestiers. Le droit de préemption ne peut être utilisé sur les achats réalisés par les fermiers en place, sur les terrains à bâtir avec un engagement de construction ou sur les achats par la famille.

¹³ Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois. *Agriculture et agroalimentaire : assurer et bâtir l'avenir*, Québec, janvier 2008, 272 p.

Les SAFER sont constituées en réseau, elles sont au nombre de 26. Elles employaient 986 salariés en 2012. À la même époque, le total de leur bilan s'élevait à 450 millions d'euros. Les SAFER ont acquis 86 600 hectares et 9 700 biens pour une valeur totale de 1,1 million d'euros. Elles ont rétrocédé au total 88 300 hectares, en effectuant 11 900 opérations¹⁴.

Le modèle des SAFER suscitent cependant certaines critiques. Elles ont ainsi fait l'objet en 2012 d'un contrôle par la Cour des comptes française. Cet exercice montre que les SAFER mènent de manière très indépendante des activités diversifiées et peu vérifiées par les pouvoirs. La Cour des comptes recommande un recadrage de leur mission et une meilleure maîtrise de leur réseau.

Pistes de réflexion

9. Le modèle des SAFER, adapté au Québec, pourrait-il être un outil adéquat pour prévenir l'accaparement des terres?
10. Les SAFER pourraient-elles s'ajouter à la politique agricole québécoise?

Le modèle américain

La fiducie foncière américaine 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 ou alternativement de droits de restriction applicables à cette terre. Dans ce deuxième cas, on les considère comme des « fiducies de protection ». Les outils fonciers agricoles sont nombreux aux États-Unis et ils sont principalement des fiducies de protection. À titre d'exemple, dans le comté de Marin en Californie, le Marin Agricultural Landtrust, qui se spécialise dans l'achat de servitudes agricoles, protège maintenant 40 % des fermes et ranchs familiaux.

¹⁴ Cours des comptes. *Les SAFER : les dérives d'un outil de politique d'aménagement agricole et rural : rapport annuel public*, Paris, février 2014, 33 p.

Conclusion

La Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles espère que cette consultation sur le phénomène de l'accaparement des terres agricoles viendra jeter de la lumière sur cette problématique.

Les quelques éléments que la Commission soumet à la réflexion n'épuisent évidemment pas toutes les dimensions de la question. Aussi, le lecteur est invité à se pencher non seulement sur les pistes que la Commission a ouvertes, mais aussi sur tout autre sujet susceptible d'alimenter la discussion et de mieux cerner les enjeux relatifs à l'agriculture au Québec.

La réflexion qui s'amorce pourra aussi contribuer à l'objectif d'appuyer les agricultrices et les agriculteurs ainsi que les citoyennes et les citoyens afin de maintenir une agriculture durable.

DIRECTION DES TRAVAUX PARLEMENTAIRES

Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires
3^e étage, Bureau 3.15
Québec (Québec) G1A 1A3

Téléphone : 418 643-2722
Télécopieur : 418 643-0248
commissions@assnat.qc.ca

