

L'accaparement des terres et les dispositifs d'intervention sur le foncier agricole

Les enjeux pour l'agriculture québécoise

François L'Italien

MARS 2012

Notice biographique

Chargé de projet pour l'IRÉC, **François L'Italien** est doctorant en sociologie à l'Université Laval et membre du Collectif d'analyse de la financiarisation du capitalisme avancé (CAFCA)

L'auteur tient à remercier ici Robert Laplante et David Dupont pour leurs remarques et leurs commentaires.

Ce rapport de recherche a été réalisé pour le compte de l'Union des producteurs agricoles du Québec (UPA)

© Institut de recherche en économie contemporaine
978-2-923203-18-8

Dépôt légal — Bibliothèque nationale du Québec, 2012

Dépôt légal — Bibliothèque nationale du Canada, 2012

IRÉC, 1030, rue Beaubien Est, bureau 103, Montréal, Québec H2S 1T4

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'envisager 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

Introduction	1
CHAPITRE 1	
L'accaparement des terres et les pressions commerciales et financières sur le foncier agricole : tour d'horizon du phénomène	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 financiarisation 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
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.	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

Conclusion	35
Annexe 1	39
Bibliographie et sources d'information.	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 déclinier 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.

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.

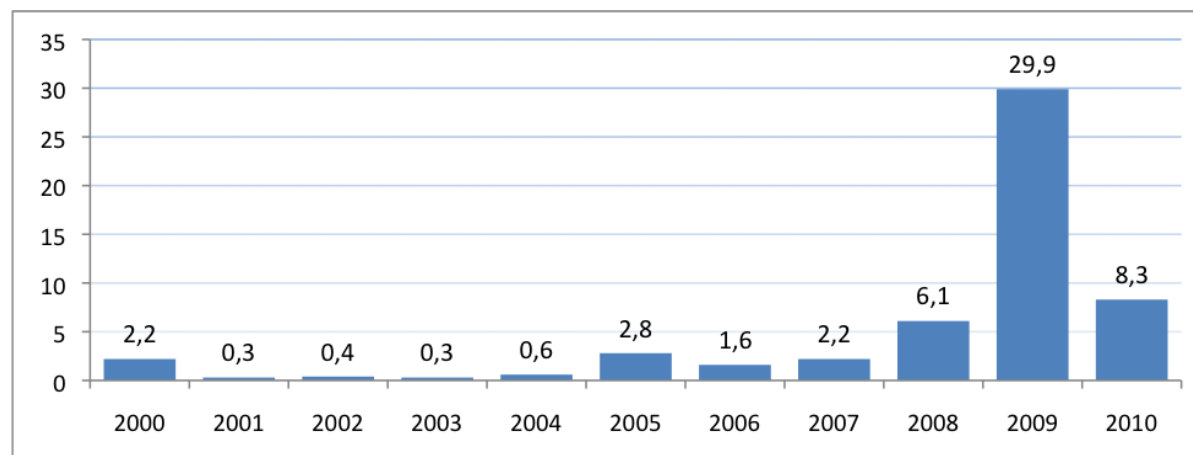
1.1 Ampleur et principales caractéristiques du phénomène

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)



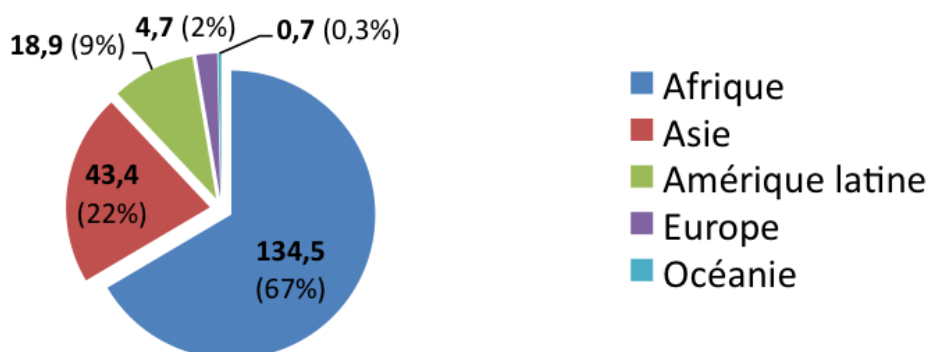
Source : Matrice foncière, ILC, 2011

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, estiment 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

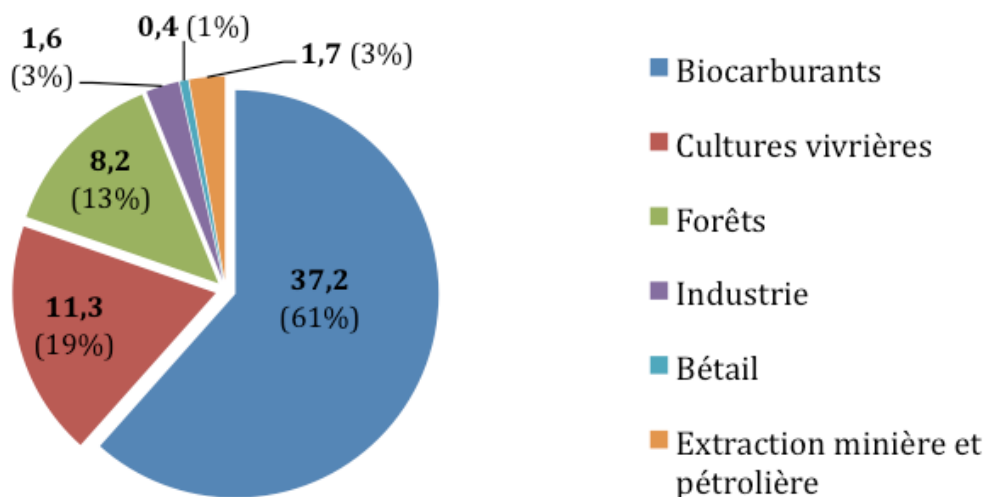
du Sud elle est de 36 % (Sunderlin et coll., 2008). On comprend aisément l'intérêt des investisseurs lorsque des gouvernements leur proposent des transactions de grande envergure aussi simples que peu coûteuses.

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)



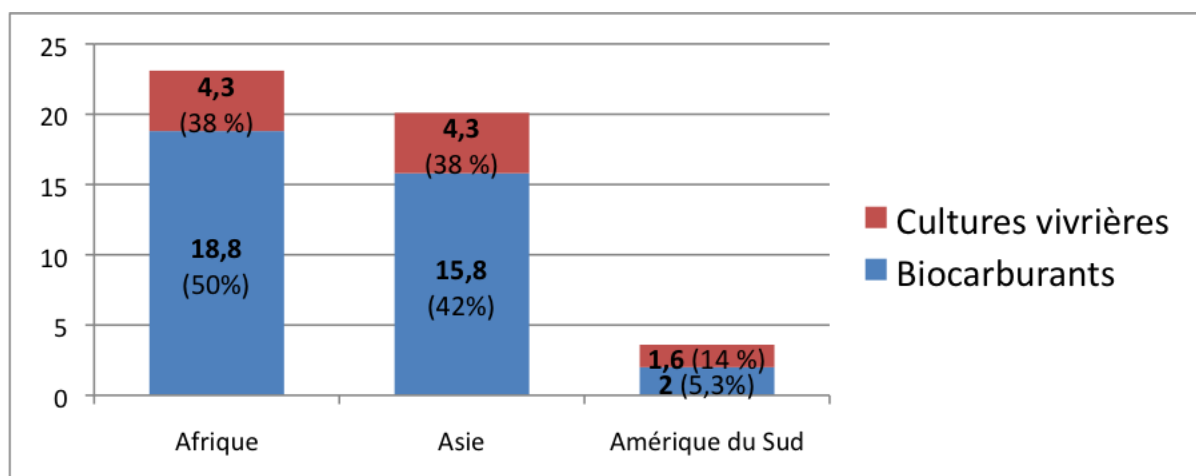
Il ressort de ce graphique un fait majeur : les principaux projets de développement visés par l'acquisition des terres concernent d'abord et avant tout le foncier agricole. Plus des trois quarts (80 %) des transactions recensées touchaient l'agriculture, que ce soit aux fins de production de biocarburants, 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^e 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 cer-

tains 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 céréalières. 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. Face à 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, 2011b).

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'agroalimentaire¹ situé à Singapour, aurait acquis au Gabon 300 000 ha pour produire de l'huile de palme (GRAIN, 2011b). 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

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

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 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 »)² 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 Hanjotis, 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 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).

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.

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 déclenchait 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 financiarisation 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)

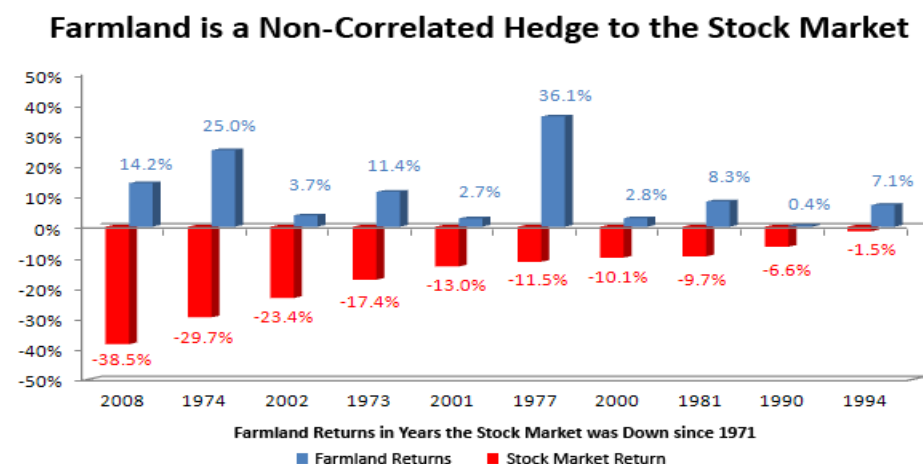
Fonds	Pays d'origine	Capitalisation (\$)
Government Pension Investment	Japon	1 315 071 millions
Government Pension Fund – Global	Norvège	475 859 millions
ABP	Pays-Bas	299 873 millions
National Pension	Corée du Sud	234 946 millions
Federal Retirement Thrift	États-Unis	234 404 millions
CALPERS	États-Unis	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 œil 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)



Source : Black Sea Agriculture, 2012

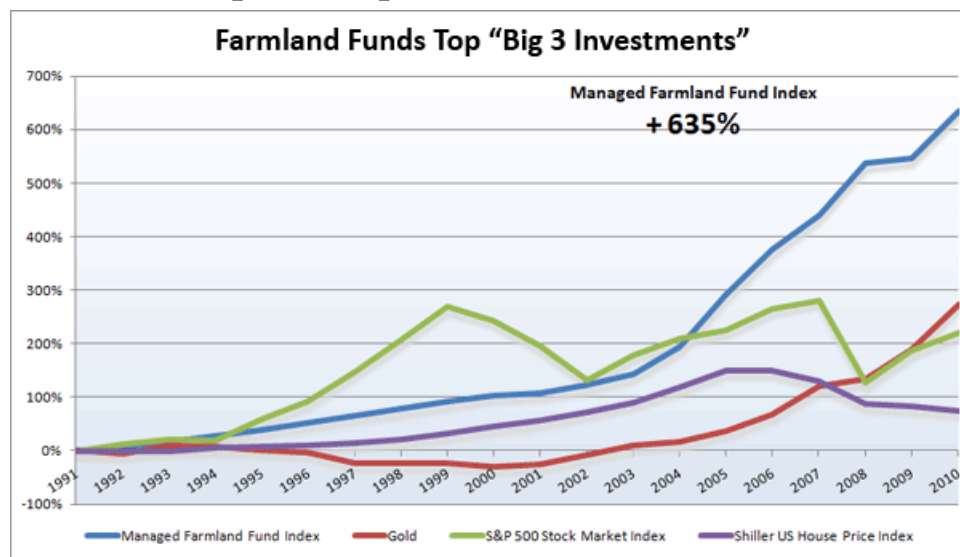
Les difficultés à trouver des placements permettant de garantir un rendement fixe dans une période d'instabilité financière comme celle que nous traversons (quatre dans la première décennie des années 2000), les terres agricoles permettent aux investisseurs d'obtenir un flux de liquidités continu sur 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 écopé 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 Index³, 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 garantie, 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.

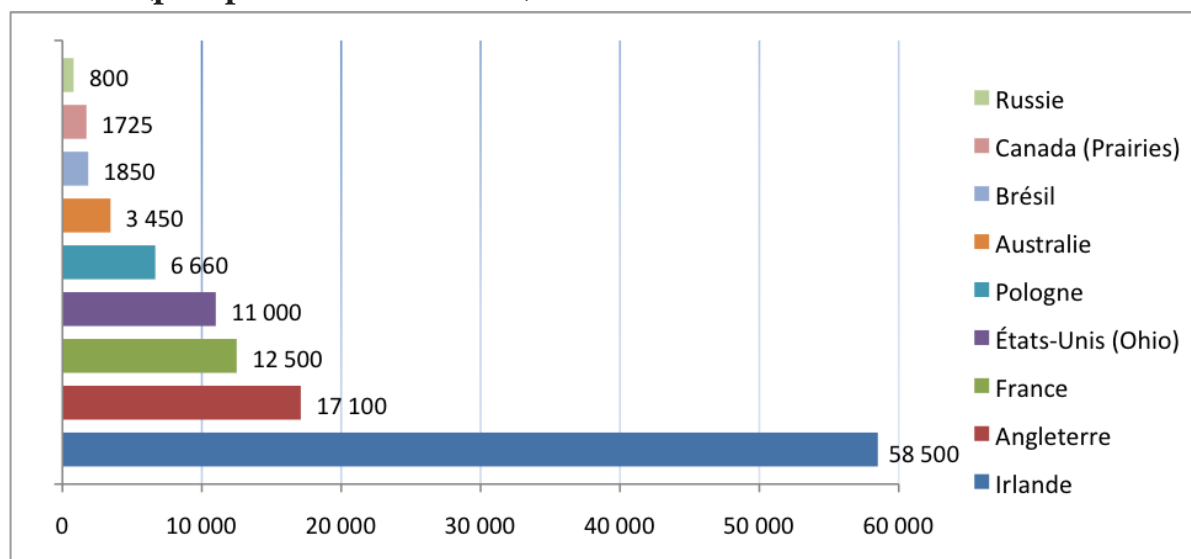
1.3 La situation au Québec

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)⁴. 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 inmanquablement 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 km² (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-résidents (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 privé 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 visaient 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 assujéti 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 privé 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.

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 liés 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'advient-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 choissions 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 ÉU et en France

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

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-Scafr, 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 :

TABLERAU 3
Les missions de la SAFER (2012)

1. Dynamiser l'agriculture et les espaces forestiers, favoriser l'installation des jeunes. ○ Réduire le gaspillage des terres agricoles ○ Transmettre les exploitations à vendre ○ Développer une agriculture périurbaine, de proximité ○ Installer de jeunes agriculteurs ○ Indemniser les agriculteurs ○ Développer l'agriculture biologique
2. Protéger l'environnement, les paysages et les ressources naturelles. ○ Réduire les gaz à effet de serre ▪ Aménager le parcellaire ▪ Développer les énergies renouvelables ○ Préserver les patrimoines paysagers ▪ Protéger la biodiversité ▪ Lutter contre la déprise agricole, le mitage ○ Protéger les ressources naturelles ▪ Restaurer les zones humides ▪ Protéger l'eau ▪ Restructurer les tenures forestières pour les protéger et augmenter leur productivité.
3. Accompagner le développement de l'économie locale. ○ Dégager des terrains pour les projets des collectivités ○ Acquérir des biens ruraux dans le but d'installer des porteurs de projets viables

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 stratégiques⁵ 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-Scafr⁶, 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), 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 (Scafr)

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 baux⁷ 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)⁸ et les Sociétés civiles immobilières (SCI)⁹. 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'entière responsabilité des dettes des sociétés, ce qui signifie qu'en cas de faillite, ce sont les associés qui doivent éponger 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 Nef¹⁰, 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^e 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 confèrera 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 agroforestières 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 æternam* 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 superficière détenue au nom de l'agriculteur. En plus de décourager la spéculation, cette dissociation entre propriété foncière et propriété superficière 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 contraint 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 commodities 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 Fondation 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 encas-trés 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 actifs¹¹.

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

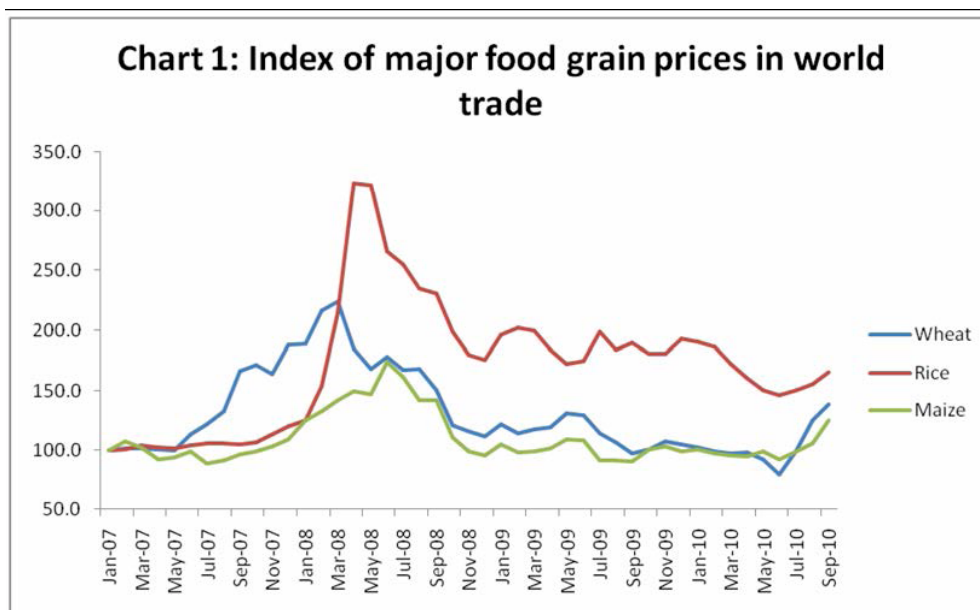
11. À ce titre, une analyse approfondie des stratégies d'opération passées et actuelles du FIRA permettrait d'en savoir davantage sur le type d'arbitrage qui se réalise entre ses missions et ses stratégies de capitalisation.

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.

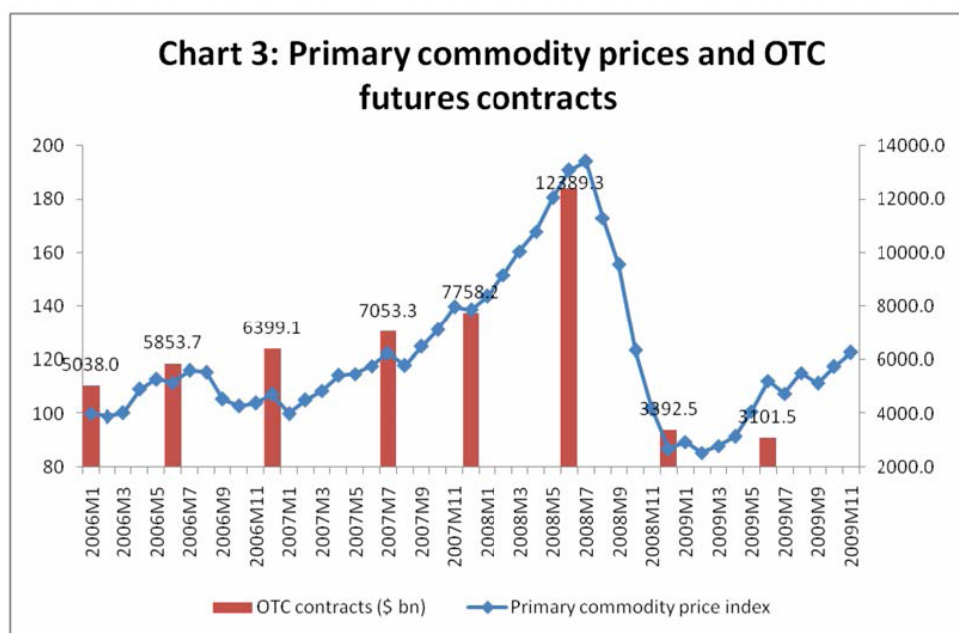
Ces deux propositions constituent des pistes de réflexion. Elles s'inscrivent, d'une manière plus générale, dans le sillage des constats que nous avons dégagés dans ce rapport de recherche concernant les dynamiques constitutives de l'accaparement des terres qui auront des répercussions dans la plupart 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



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

Tiré de : Ghosh, 2010



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. 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.

