

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR
FÉDÉRATION DE L'UPA DE LA MONTÉRÉGIE

AU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE
L'ALIMENTATION DU QUÉBEC

Consultation nationale sur le territoire et les activités agricoles
Agir pour nourrir le Québec de demain
Fascicule 3 – La propriété foncière agricole et l'accès aux terres

16 février 2024



Bureau de Saint-Rémi
6, rue du Moulin
Saint-Rémi (Québec) J0L 2L0
450 454-5115

Bureau de Saint-Hyacinthe
3800, boul. Casavant Ouest
Saint-Hyacinthe (Québec) J2S 8E3
450 774-9154

TABLE DES MATIÈRES

LA FÉDÉRATION DE L'UPA DE LA MONTÉRÉGIE.....	4
ÉLÉMENTS DE RÉFLEXION	5
1. CONCERNANT LA PROPRIÉTÉ DES TERRES AGRICOLES.....	5
2. CONCERNANT LA VALEUR DES TERRES AGRICOLES.....	9
3. CONCERNANT LES TRANSACTIONS FONCIÈRES AGRICOLES	11
4. CONCERNANT L'ACCÈS AUX TERRES AGRICOLES POUR LA RELÈVE	12
5. CONCERNANT LA PROPRIÉTÉ DES TERRES AGRICOLES PAR LES NON-RÉSIDENTS	15
6. QUESTION OUVERTE	15

La Fédération de l'UPA de la Montérégie

La Fédération de l'UPA de la Montérégie compte 33 administrateurs qui regroupent les représentants de 15 syndicats locaux et de 15 spécialités. Son territoire s'étend de la frontière de l'Ontario jusqu'à Bolton-Ouest, incluant 14 territoires de MRC, une agglomération et deux réserves autochtones. Au nord, elle est bordée par le fleuve Saint-Laurent alors qu'au sud, elle s'étend jusqu'à la frontière américaine. Les MRC de Brome-Missisquoi et de la Haute-Yamaska qui font désormais partie de la région administrative de l'Estrie font partie intégrante du territoire de la Fédération de l'UPA de la Montérégie.

Malgré son caractère urbain, la Montérégie est la région du Québec où l'agriculture est la plus présente. Économie, tourisme, emploi, enseignement, transformation, recherche, politique ou environnement : l'agriculture est omniprésente sur tous les plans. Le secteur agricole se démarque et constitue un véritable pilier du développement régional et des communautés locales.

Plusieurs défis agricoles sont bien présents sur le territoire et ils constituent souvent des enjeux politiques de taille, tout aussi importants pour les agriculteurs que pour les communautés qu'ils font vivre grâce aux emplois et retombées économiques générés. Notons que le quart des agriculteurs du Québec se trouvent en Montérégie.

4

En Montérégie, l'agriculture génère des recettes de 2,735 milliards de dollars en provenance du marché et 15 000 emplois sont directement liés à ce secteur d'activité économique. Les 6 887 fermes de la région produisent à elles seules 30 % des recettes en provenance du marché de la province. 28 % des investissements de l'industrie bioalimentaire sont effectués en Montérégie. La grande diversité de nos productions et de nos produits fait de la Montérégie l'une des destinations agrotouristiques les plus prisées.

La Fédération de l'UPA de la Montérégie contribue activement par son leadership à la pérennité de l'agriculture et à la prospérité de toutes les agricultrices et de tous les agriculteurs de son territoire dans un contexte de développement durable. Le développement de partenariat est un outil privilégié pour contribuer à l'essor économique et social des communautés. Ensemble nous avons LE POUVOIR DE NOURRIR LE POUVOIR DE GRANDIR et le pouvoir de vivre de l'agriculture en MONTÉRÉGIE.

Éléments de réflexion

1. Concernant la propriété des terres agricoles

La plupart des superficies cultivées sont enregistrées au MAPAQ. Elles sont d'abord et avant tout propriété de producteurs agricoles du Québec et la présence de non-producteurs ne semble pas en augmentation. Par ailleurs, la superficie totale possédée par les plus grands propriétaires est en augmentation. L'état de la propriété des terres agricoles au Québec est-il problématique ? Si oui, pourquoi et de quelle manière convient-il d'agir pour modifier la situation ?

« L'état de la propriété des terres agricoles au Québec est-il problématique ? »

Jusqu'à tout récemment, c'étaient essentiellement les exploitants agricoles qui achetaient des terres au Québec. Cependant, depuis quelques années, le profil des acquéreurs et les buts poursuivis semblent se diversifier. Concrètement, nous retrouvons de plus en plus de nouvelles entités qui sont propriétaires en zone agricole : des sociétés privées, des fonds d'investissement (étrangers ou nationaux), des municipalités, des MRC, des ministères, Hydro-Québec et des organismes de conservation. Les acquisitions sont généralement réalisées pour le long terme selon différentes stratégies de valorisation des actifs au détriment de l'agriculture. Pour la Fédération, il importe avant tout que la mission de l'acquéreur soit et demeure l'agriculture pour que les superficies acquises conservent leur vocation agricole.

En Montérégie, la situation est particulièrement préoccupante, car les entités municipales procèdent, sans contrainte, à l'achat de terres agricoles au pourtour de leur périmètre d'urbanisation, et ce avec les deniers publics. Bien que certaines municipalités les rendent disponibles par la location aux producteurs agricoles, pour d'autres cet achat devient un fonds spéculatif en attente de développement. Prenons en exemple le récent dossier du déménagement de l'usine Exceldor de Saint-Damase vers une terre agricole de Saint-Hyacinthe dans lequel la Commission de protection du territoire agricole (CPTAQ) a autorisé un usage non agricole sur une superficie de 10 hectares¹. À ce titre, la terre agricole appartenait à la Ville de Saint-Hyacinthe depuis plus de 10 ans, au moment des démarches pour son exclusion de la zone verte. La situation est d'autant plus inquiétante avec l'octroi en 2022 du nouveau pouvoir de préemption aux municipalités lorsqu'il est utilisé dans la zone agricole sur des terres en culture. Le pouvoir de préemption municipal doit être mieux encadré en zone agricole.

La Fédération trouve difficilement acceptable que l'intention première d'un acquéreur ne soit pas l'agriculture puisque de nombreux exemples situés dans la région démontrent que lorsque les terres agricoles ne sont pas détenues par des producteurs, elles sont vues comme des zones en attente de développement. Par conséquent, toute la valeur sociétale associée aux terres agricoles

¹ CPTAQ, décision 427247, 16 septembre 2021.

transigées pour des non-producteurs est en péril lorsqu'elles tombent dans les mains de spéculateurs fonciers.

Rappelons également que le gouvernement du Québec est sur le point de procéder au plus important investissement en matière de conservation du territoire et de la biodiversité de toute l'histoire de la province avec l'adoption du futur Plan Nature 2030 qui vise à terme la conservation de 30 % du territoire en priorisant le sud du Québec. Une subvention de 200 M\$ est prévue pour sa mise en œuvre, dont 100 M\$ servira à soutenir financièrement les projets visant la création d'aires protégées et la conservation de milieux naturels d'intérêt, notamment par l'acquisition de terrains privés (droit réel ou servitudes).

Les milieux naturels de la région sont majoritairement situés en zone agricole. À l'heure actuelle, plusieurs organismes de conservation sont déjà propriétaires de terrains en zone agricole. La Fédération craint que la planification issue du futur Plan Nature 2030 augmente drastiquement les transactions en zone agricole en faveur des organismes dont la mission première n'est pas de faire de l'agriculture. En fonction des sommes annoncées, la concurrence pourrait s'avérer déloyale entre un producteur intéressé par l'achat d'une terre agricole et un organisme de conservation financé par le gouvernement. La Fédération constate déjà le phénomène depuis quelques années en Montérégie.

Les données présentées démontrent également une baisse des proportions des terres détenues par des producteurs propriétaires et une forte hausse de celles détenues par les producteurs locataires. Cette information est préoccupante pour la Fédération, car le modèle d'affaires de ces acquéreurs fait concurrence aux autres producteurs, augmente artificiellement la valeur des terres et ne permet pas l'accès à la propriété. En effet, ce modèle vise à acheter des terres et à s'associer avec des agriculteurs locaux qui les loueront et les cultiveront. Ce modèle d'affaires mise avant tout sur la spéculation dans la mesure où les terres ne seront jamais rétrocédées aux producteurs locataires. Par ailleurs, ces entités disposent déjà de ressources financières suffisamment importantes pour surenchérir et s'assurer l'acquisition de toutes les terres qu'elles convoitent au détriment des fermes familiales, des fermes de proximité et de la relève agricole. Des externalités négatives résultent de ce modèle, soit la perte de contrôle des entreprises agricoles, les possibilités d'achats limitées, la perte d'autonomie et de pouvoir décisionnel et la réduction du métier de producteur à des tâches d'exécution. Bien que la Fédération ne soit pas contre le principe de la location et le modèle des entreprises agricoles travaillant uniquement sur des terres louées, elle privilégie le modèle de fermes entrepreneuriales où les producteurs sont propriétaires de leurs terres.

Dans un autre ordre d'idée, il a été observé que la superficie totale possédée par les plus grands propriétaires est en augmentation. En effet, 1 % des producteurs propriétaires détiennent 13 % des superficies en zone agricole. Cette manifestation est observable à l'échelle du pays, car entre 2001 et 2021, le nombre de fermes a diminué de 23 %, mais les fermes actives ont augmenté en superficie, passant d'une moyenne de 274 hectares en 2001 à une moyenne de 327 hectares en

2021². Cet état de fait est le résultat du marché qui se traduit par une explosion du coût des terres agricoles, et de l'objectif de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (LPTAA) visant à maintenir les superficies d'un seul tenant les plus vastes possibles. La Fédération préconise l'acquisition de terres par des producteurs agricoles et désire que le gouvernement intervienne pour favoriser l'agriculture de métier basée sur les modèles de ferme familiale et de ferme de proximité où les producteurs sont propriétaires de leurs terres.

L'agriculture est un facteur contribuant de manière importante à la vitalité des communautés rurales. Toutefois, la propriété des terres agricoles est déterminante pour soutenir ce fait, car pour que l'agriculture ait des retombées dans une région, les propriétaires producteurs doivent y résider. Ils doivent être ancrés dans le territoire pour pouvoir le dynamiser.

La propriété des terres doit demeurer entre les mains des producteurs qui les cultivent pour en vivre et qui contribuent au dynamisme des communautés locales. Enfin, la notion d'agriculture durable est davantage préservée par le modèle agricole québécois que par celui proposé par les sociétés d'investissement. La Fédération demande au gouvernement de mettre en priorité l'utilisation des terres pour des fins agricoles par les producteurs eux-mêmes sans la présence de spéculateurs ayant des objectifs financiers.

« Si oui, pourquoi et de quelle manière convient-il d'agir pour modifier la situation ? »

Pour assurer la prospérité et le développement du modèle agricole québécois, la Fédération propose deux axes d'interventions qui permettraient de maintenir la vocation agricole du territoire, soutenir l'agriculture de métier, faciliter l'établissement de la relève agricole et favoriser la diversification des productions sur tout le territoire agricole du Québec. La présente proposition fait suite au vaste chantier de consultation tenue en 2015 par la Fédération de l'UPA de la Montérégie sur le sujet de l'accaparement et de la financiarisation des terres agricoles. Elle a d'ailleurs fait l'objet d'un large consensus lors de l'assemblée générale annuelle de la Fédération ayant eu lieu la même année. La solution retenue à l'époque est toujours pertinente aujourd'hui, puisque la situation de la propriété des terres agricoles demeure un enjeu pour la Fédération.

Tout d'abord, le premier axe concerne la législation et nécessite des modifications à apporter à la LPTAA pour que les terres agricoles soient soumises à un processus d'acquisition contrôlée et encadrée par la CPTAQ :

a) Achats de terres agricoles de moins de 100 hectares

Tous les achats de terres agricoles représentant cumulativement moins de 100 hectares annuellement par une même entreprise devront faire l'objet d'une

² Statistiques Canada, 2021.

déclaration à la CPTAQ. Le notaire de l'acquéreur envoie le formulaire de déclaration à la CPTAQ et celle-ci atteste de la conformité.

b) Achats de terres agricoles de plus de 100 hectares

Pour les achats représentant cumulativement 100 hectares et plus annuellement, les acheteurs devront faire une demande d'autorisation à la CPTAQ. Des critères déterminés permettraient aux commissaires de faire l'analyse des demandes reçues, et par la suite, de rendre une décision avec un processus accéléré et dédié.

La Fédération propose également :

- qu'une autorisation de la CPTAQ soit requise pour les transactions impliquant l'achat d'un bloc de terres ou d'une ferme complète de plus de 100 ha annuellement par une personne, une personne morale ou un regroupement de personnes ;
- de prévoir la création d'un comité de révision administratif ou élargir le comité de révision de la CPTAQ dans le cas de contestation d'une décision ou d'un refus de reconnaissance de la conformité d'une déclaration. Au lieu de faire appel au Tribunal administratif du Québec (TAQ) afin d'éviter des coûts et des délais importants, le requérant adresserait sa contestation à un comité de révision administratif ;
- que l'acquéreur d'une terre agricole ait l'obligation de détailler tous ses liens d'affaires au formulaire de déclaration et de demande d'autorisation qu'il remplira devant le notaire ;
- qu'il soit possible de réaliser plus d'une transaction dans une année à condition que le cumul des superficies achetées soit inférieur à 100 hectares. La date d'inscription de la transaction au Registre foncier du Québec ou la date d'acquisition de plus de 20 % des actions avec droit de vote d'une personne morale propriétaire de terre agricole initie la période de référence d'un an ;
- que lors de la cession de la propriété d'actions conférant 20 % ou plus des droits de vote d'une personne morale ayant des terres agricoles en propriété, le demandeur devra présenter une demande d'autorisation à la CPTAQ.
- que la CPTAQ possède les ressources humaines et financières permettant de traiter les dossiers dans un court délai (30 jours) et qu'elle puisse fournir aux notaires les formulaires et les critères de décisions et d'autorisations permettant un traitement rapide ;
- la CPTAQ doit détenir le pouvoir d'annuler une transaction foncière dans le cas d'une fausse déclaration ou d'omission de fournir des données essentielles. Elle doit être en mesure d'imposer une amende ;

- que la CPTAQ puisse s’inspirer d’un critère de la *Loi sur l’acquisition des terres agricoles par les non-résidents* en considérant dans son analyse d’une demande d’autorisation l’usage projeté, notamment l’intention du requérant de cultiver le sol ou d’élever des animaux sur la terre agricole faisant l’objet de sa demande.

En ce qui concerne le deuxième axe d’intervention, comme la Fédération souhaite que la CPTAQ devienne une intervenante incontournable dans le processus d’acquisition, elle pourrait aussi être responsable de tenir un registre des acquisitions en zone agricole. Pour ce faire, elle pourrait faire une compilation des données statistiques dans son rapport annuel. Une section du rapport annuel de la CPTAQ ferait état du nombre de déclarations, de demandes d’autorisation, des délais moyens pour chaque type de requête, le nombre d’autorisations accordées ou refusées, les superficies faisant l’objet de transactions, etc.

Enfin, il est nécessaire d’avoir une approche englobante et centrée sur le développement à long terme du modèle agricole québécois. Le projet sur la *Loi visant à lutter contre l’accaparement des terres agricoles*, qui vise à interdire à un fonds d’investissement privé d’acquérir une terre agricole, pourrait s’avérer être un premier pas dans la bonne direction.

2. Concernant la valeur des terres agricoles

Les informations disponibles indiquent que la hausse de la valeur des terres dans les dernières années est notamment due à des facteurs économiques externes liés aux prix des grains et aux taux d’intérêt. Une hausse similaire est notée dans les autres provinces canadiennes, bien que celle-ci soit en moyenne plus forte au Québec qu’au Canada. Cette hausse continue est un enjeu pour les acheteurs, mais un avantage pour les vendeurs. Faut-il intervenir pour limiter la hausse de la valeur des terres agricoles ? Si oui, par quels moyens conviendrait-il d’intervenir ?

« Faut-il intervenir pour limiter la hausse de la valeur des terres agricoles ? »

D’après les plus récentes données de la Financière agricole (FADQ), en 2021, la valeur moyenne des terres agricoles transigées en Montérégie aux fins de l’analyse était de 33 433 \$/ha comparativement à 28 020 \$/ha en 2020, soit une augmentation de 22 %³. Avec ces chiffres, il est clair que pour des investisseurs, l’achat d’une terre agricole est un placement sécuritaire et un investissement qui ne perd pas de valeur. Pour les producteurs propriétaires, il s’agit d’un actif sécuritaire et stratégique permettant le développement et la consolidation de leurs entreprises agricoles.

³ [La Financière agricole du Québec : Bulletin Transac-TERRES 2023 \(fadq.gc.ca\)](https://www.fadq.gc.ca/bulletin-transac-terres-2023)

À l'échelle mondiale, le secteur agricole est l'un des secteurs les plus touchés par les changements climatiques⁴. Avec l'augmentation constante de la demande mondiale et la raréfaction des terres agricoles, nous craignons que les terres québécoises deviennent une valeur refuge. En ce sens, la Fédération soupçonne que les terres agricoles de la Montérégie sont devenues des actifs de couverture et de rendement soutenu pour les investisseurs dont la mission principale n'est pas de faire de l'agriculture. La demande accrue des fonds d'investissement et des promoteurs immobiliers fait monter la valeur marchande des terres agricoles qui est complètement détachée de leur valeur agroéconomique. Il est désormais plus difficile pour un producteur d'acheter la terre de son voisin pour consolider son exploitation, ainsi que pour tous les types de relèves de s'acheter une première terre. Il a été démontré que la valeur des terres agricoles est également suffisante pour contraindre la possibilité de faire de l'agriculture un choix de carrière pour les jeunes au Québec.

Le prix des terres agricoles contribue à créer une pression chez les producteurs, car les exploitations agricoles nécessitent une capitalisation beaucoup plus forte que dans d'autres secteurs et que le retour sur l'investissement est, en moyenne, plus faible. La valeur des terres, ainsi que la forte augmentation récente des taux d'intérêt font en sorte que l'endettement des fermes est aussi plus élevé aujourd'hui. En effet, la hausse des taux d'intérêt a aggravé la dette agricole de la province qui a battu un record en 2022 avec 27,2 G\$ devançant de loin l'ensemble du Canada et les États-Unis⁵.

Les données révèlent qu'au Québec, 24,6 % du revenu net est alloué à la dette d'une entreprise agricole si les taux d'intérêt augmentent de 1 % comparativement à l'ensemble du Canada qui est de 6,5 %⁶. Par conséquent, les caractéristiques des exploitants agricoles changent. Les exploitants à temps plein sont en baisse et représentent à peine 54 % en 2021 et cela s'explique par une plus grande dépendance aux revenus extérieurs.

Enfin, la hausse de la valeur des terres a pour effet de rendre l'accès à la terre de plus en plus complexe pour les producteurs. Bien que ces derniers évoluent dans un contexte de libre marché, la présence d'investisseurs québécois, publics et privés, crée une distorsion dans le marché qui nuit au développement des entreprises agricoles existantes et futures.

⁴ DA SILVA, L. (2009). « L'impact économique des changements climatiques sur l'agriculture canadienne », HEC Montréal, 75 pages, p. 5 [en ligne] : http://www.irec.net/upload/File/memoires_et_theses/95_M%C3%83%C2%A9moireFinal_LaurentDaSilva.pdf

⁵ Statistique Canada, *La dette agricole en cours, classée par source de crédit (x 1 000)* et *USDA U.S. and State-Level Farm Income and Wealth Statistics*

⁶ *Ibid.*

« Si oui, par quels moyens conviendrait-il d'intervenir ? »

La Fédération est pour le maintien d'une économie de marché et précise que le gouvernement doit y intervenir uniquement en cas de défaillances. En ce sens, la Fédération propose de corriger ces défaillances en instaurant des mesures légales et fiscales afin de freiner l'accaparement, la spéculation et le changement de vocation des terres agricoles.

Il est impératif de s'assurer de la vocation agricole lors de l'achat. Par conséquent, il faut réglementer, avec des conditions optimales, l'acquisition de terres agricoles par des personnes qui n'ont pas l'intention de tirer un revenu de l'agriculture. Comme cela a été abordé à la section 1, la Fédération demande que la propriété des terres agricoles demeure celle des producteurs reconnus par la loi. En sortant les sociétés d'investissements, les non-producteurs, les municipalités, ainsi que les organismes de conservation du marché, cela contribuerait à stabiliser l'offre et la demande.

Également, plus il y aura du dézonage en territoire agricole, plus le principe de surenchère et de spéculation aura lieu. Pour cette raison, la Fédération soutient que le principe de zéro perte nette doit être respecté en zone agricole, c'est-à-dire aucune nouvelle perte de superficie agricole ou forestière. Il s'agit d'un élément déterminant pour limiter la hausse de la valeur des terres.

En ce qui concerne l'établissement de la relève, elle doit être favorisée par des avantages fiscaux par rapport à d'autres acheteurs. Ce point est abordé plus en détail à la section 4.

11

3. Concernant les transactions foncières agricoles

Les terres agricoles ont un rôle stratégique, notamment puisqu'elles sont à la base de notre autonomie alimentaire. Doivent-elles être considérées comme un bien immobilier semblable aux autres ? La mise en place d'un système visant à surveiller et à analyser les transactions foncières agricoles devrait-elle être envisagée ? Ce système devrait-il prévoir la possibilité pour le gouvernement d'intervenir dans certains contextes ? Si oui, lesquels ?

« Doivent-elles être considérées comme un bien immobilier semblable aux autres ? »

Le territoire agricole est une richesse collective. Selon les données, il est anormal que 70 % des transactions touchant des terres agricoles se retrouvent dans les régions où l'agriculture est la plus dynamique et les pressions sur la zone agricole sont les plus nombreuses. Cette pression spéculative détériore l'accès aux terres, non seulement pour la prochaine génération et les suivantes, mais également pour les producteurs qui sont actuellement en exploitation.

Toutefois, il ne faut pas oublier l'essentiel et la base de l'agriculture : sa capacité nourricière qu'on ne retrouve pas dans les autres biens immobiliers. L'élément précédent se retrouve occulté si les terres agricoles continuent d'être considérées comme un bien immobilier semblable aux autres,

car le but premier en agriculture n'est pas de les vendre, mais de les cultiver, de les améliorer et de pouvoir en tirer un revenu chaque année. En d'autres mots, les terres agricoles sont un coffre à outils pour les producteurs.

« La mise en place d'un système visant à surveiller et à analyser les transactions foncières agricoles devrait-elle être envisagée ? »

La Fédération adhère depuis plusieurs années à l'idée de mettre en place un service d'inventaire et de veille stratégique du foncier agricole, car malgré les données disponibles, le foncier agricole et son évolution sont encore méconnus à ce jour.

Un service d'inventaire permettrait de développer une expertise dans l'évaluation des actifs agricoles et d'acquérir des connaissances plus approfondies des acquisitions effectuées en zone agricole. Comme abordé à la section 1, la CPTAQ pourrait être responsable de tenir un registre des acquisitions en zone agricole. En complément, ce service pourrait avoir pour rôle de colliger et d'analyser les informations transmises par les notaires. Ces bureaux seraient responsables de suivre l'évolution de la propriété des terres agricoles et de mieux comprendre les enjeux en lien avec la spéculation foncière. Ils devraient également avoir les moyens d'enquêter sur les pratiques et moyens utilisés par des groupes financiers et autres types d'investisseurs, québécois et étrangers, qui acquièrent des terres agricoles.

12

« Ce système devrait-il prévoir la possibilité pour le gouvernement d'intervenir dans certains contextes ? Si oui, lesquels ? »

La structure décrite précédemment permettrait de brosser un portrait détaillé des transactions. Une compilation des données sur quelques années, ainsi qu'une analyse approfondie des résultats est essentielle. Par la suite, l'instauration d'un mécanisme de suivi pourrait alors prévoir, si nécessaire, la possibilité pour la CPTAQ d'intervenir dans les transactions qui constituent de l'accaparement ou de la financiarisation de terres agricoles qu'elles soient causées par des producteurs ou non.

4. Concernant l'accès aux terres agricoles pour la relève

La hausse continue et importante de la valeur des terres agricoles dans les dernières décennies rend encore plus difficile l'établissement de la relève en agriculture au Québec. Devrait-on mettre en place des mesures pour favoriser l'achat de terres agricoles par la relève agricole ? Faut-il plutôt encourager le développement de modes alternatifs d'accès à la terre (ex. : encadrement des locations de terres, recours à des fiducies d'utilité sociale agricoles ou à des fonds d'investissement consacrés à la relève, élargissement des services de jumelage et de maillage) ou accroître l'accessibilité de la relève agricole à ces différents outils ?

« Devrait-on mettre en place des mesures pour favoriser l'achat de terres agricoles par la relève agricole ? »

Il est essentiel de maintenir la propriété de la terre agricole comme outil de travail pour les producteurs québécois. Pourtant, les entrepreneurs agricoles de la relève et les aspirants-agriculteurs sont les premières victimes de la hausse continue et importante de la valeur des terres agricoles. Les agriculteurs et agricultrices de 16 à 39 ans évoluent dans une conjoncture où les coûts de démarrage sont plus élevés, où les terres sont plus difficilement accessibles (financièrement et à trouver) et où les attentes des consommateurs sont plus pressantes. Dans le contexte actuel, la seule manière de rentabiliser l'achat d'une terre par la relève est d'être actuellement propriétaire d'une terre agricole et de s'en servir comme levier financier. Le prix des terres agricoles est un enjeu important dans le maintien de leur accessibilité. En effet, étant donné la jeunesse des entreprises en démarrage, elles sont moins résilientes face au marché et les rendent moins aptes à avancer les capitaux suffisants pour l'achat de terres à prix élevé. Les relèves agricoles doivent bénéficier des moyens nécessaires pour continuer de nourrir le Québec et par conséquent d'avoir accès aux terres. Il faut également adresser les divers défis inhérents aux transferts de ferme de tout type.

La Fédération soutient la FRAQ dans ses revendications qui visent à demander au gouvernement de mettre en place des incitatifs fiscaux dans le but d'encourager les cédants à vendre leur exploitation à une relève agricole. Ces incitatifs s'enchâssent dans des mécanismes fiscaux déjà existants, soit par l'impôt minimum de remplacement pour le vendeur et le crédit d'impôt à l'investissement pour l'acheteur. Ces incitatifs encourageraient les producteurs sortants à entamer des démarches pour trouver une personne qui poursuivra les activités agricoles plutôt que de chercher à vendre au plus offrant. L'objectif de cette proposition est de rendre plus avantageuse fiscalement la vente d'une terre à une relève agricole au lieu d'un individu qui n'a pas l'intention de la cultiver.

Selon le Portrait de la relève agricole établie du MAPAQ, plus de la moitié des jeunes agriculteurs se sont établis par transfert d'une entreprise familiale. La proportion de ceux qui ont démarré une entreprise agricole est en croissance et a atteint 36 % en 2021. Bien que les données sur le démarrage de nouvelles entreprises agricoles soient encourageantes, la Fédération demande la mise en place de mesures pour assurer un accompagnement et un meilleur accès à ce service pour améliorer le taux de réussite des transferts de ferme de tout type.

La Fédération se questionne aussi sur les mesures permettant de pérenniser ces jeunes entreprises. Dans les faits, certaines entreprises agricoles n'acquièrent pas d'actif, c'est-à-dire de capital pour continuer de se développer. La propriété d'une terre agricole demeure le principal investissement à long terme pour un agriculteur. La location et les autres formes de propriétés sont des solutions considérées comme un moindre mal pour favoriser l'accès et le démarrage

d'entreprise, mais elles rendent aussi l'activité agricole beaucoup moins attrayante sur le long terme pour un entrepreneur.

« Faut-il plutôt encourager le développement de modes alternatifs d'accès à la terre (ex. : encadrement des locations de terres, recours à des fiducies d'utilité sociale agricoles ou à des fonds d'investissement consacrés à la relève, élargissement des services de jumelage et de maillage) ou accroître l'accessibilité de la relève agricole à ces différents outils ? »

La Fédération considère qu'il faut encourager les deux propositions : développer de nouveaux modes alternatifs d'accès à la terre, tels que l'encadrement des locations de terres, le recours à des fiducies d'utilité sociale agricoles ou à des fonds d'investissement consacrés à la relève, l'élargissement des services de jumelage et de maillage et accroître l'accessibilité de la relève à ces différents outils. Le gouvernement doit également appuyer le développement des initiatives des fiducies à vocation agricole au Québec, notamment la Fiducie agricole UPA-Fondation.

Par ailleurs, la difficulté à identifier les terres en vente est mentionnée par la relève agricole comme un frein à l'établissement en agriculture. De fausses perceptions continuent d'être véhiculées par différents groupes ou organisations sur la nécessité d'être plus souple dans le morcellement des terres pour soutenir les projets de plus petites productions et ainsi soutenir la relève. En Montérégie seulement, il y a 61 719 lots de moins de 4 ha et 5 219 lots de 4 à 10 ha et moins de 12 % de ceux-ci sont utilisés par des entreprises agricoles. La zone agricole regorge donc de lots disponibles de moins de 10 ha permettant une « diversité de modèles nécessitant des superficies variées », mais que ceux-ci sont peu ou pas utilisés par des producteurs agricoles.

14

Donc, il faut d'abord trouver des solutions pour assurer l'accès aux petites superficies en zone agricole aux producteurs agricoles, ainsi qu'aux producteurs qui souhaitent démarrer une entreprise agricole et à la relève plutôt que de procéder à du morcellement. Il faut aussi trouver des moyens pour relancer les activités agricoles sur ces nombreux lots présentement disponibles.

La Fédération soutient que les MRC devraient, dans le cadre de leur Plan de développement de la zone agricole (PDZA), procéder à l'inventaire de ces lots. Les MRC détiennent le niveau technique et géomatique pour réaliser cet inventaire, mais cela demande une volonté régionale pour accomplir le travail.

Le service de maillage de L'ARTERRE fait présentement face à plusieurs défis, car il y a de plus en plus de demandes, mais peu de cédants sur le marché. La Fédération considère que l'inventaire de petits lots pourrait s'avérer être de nouvelles opportunités pour les aspirants-agriculteurs. En effet, cet inventaire devrait être disponible pour L'ARTERRE qui pourrait réaliser des démarches auprès des propriétaires en vue de leur acquisition par la relève.

5. Concernant la propriété des terres agricoles par les non-résidents

L'achat de terres agricoles par des non-résidents du Québec est encadré par une loi, entre autres pour limiter annuellement les superficies dont ils peuvent devenir propriétaires. Par ailleurs, les données disponibles n'indiquent pas qu'il y ait une quantité importante de terres agricoles détenues par des non-résidents du Québec. Jugez-vous nécessaire que le Québec encadre davantage ce type d'acquisitions ?

Adoptée en 1979, la *Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents* (LATANR) vise principalement à contrer l'achat par des étrangers de terres agricoles à des fins spéculatives et leur développement éventuel à des fins autres que l'agriculture (résidentielle, commerciale ou industrielle). Cette Loi, et son renforcement en 2013 ont permis de freiner le phénomène d'appropriation de terres agricoles par des propriétaires dont les visées de développement étaient multiples, mais peu agricoles.

Selon les données présentées, il est évident que la LATANR constitue un élément dissuasif pour des investisseurs étrangers qui ne peuvent acquérir facilement des superficies considérables de terres au Québec, comme cela se fait ailleurs.

Bien que la situation du Québec soit considérablement avantageuse par rapport à d'autres pays et que 0,16 % des terres agricoles du Québec sont détenus par des propriétaires non producteurs dont l'adresse de correspondance est à l'extérieur du Québec, la Fédération considère que le sujet mérite une meilleure surveillance pour suivre son évolution. Bien que l'article 23 de la LATANR oblige le Registre foncier à fournir à la CPTAQ une copie de la réquisition d'inscription lorsqu'une transaction foncière par un non-résident est enregistrée, il est souligné dans le fascicule 3 que ce processus ne permet pas de suivre la situation en temps réel avec des données complètes et colligées de façon systématique. La Fédération réitère sa demande abordée dans les sections 1 et 3 du présent document concernant la mise en place d'un système visant à analyser les transactions foncières en zone agricole.

15

6. Question ouverte

Y a-t-il d'autres enjeux que vous souhaiteriez soulever relativement à la propriété des terres, aux transactions foncières agricoles ou à l'accès aux terres ? Quelles sont les solutions qui permettraient d'y répondre, selon vous ?

L'expropriation

La Fédération souhaite également revenir sur la *Loi modifiant la Loi sur la fiscalité municipale et d'autres dispositions législatives (loi 39)*, adoptée le 8 décembre 2023. Cette loi modifie la *Loi sur la fiscalité municipale*, et ajoute de nouvelles dispositions concernant les atteintes au droit de propriété à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU).

Rappelons que lors de la CdP-15, communément appelée COP-15, ayant eu lieu à Montréal en 2022, le Canada a plaidé en faveur d'une collaboration internationale à l'égard d'objectifs ambitieux, notamment la protection de 30 % des terres et des océans d'ici 2030. Le Québec avait alors annoncé son Plan Nature avec une enveloppe de 650 M\$. La mise en œuvre de ce Plan passera par la création de nouvelles aires protégées sur des terres publiques et privées, principalement dans le sud de la province.

Il s'agit d'une planification importante en matière de conservation qui risque d'augmenter les achats par des non-producteurs, comme des municipalités ou des organismes de conservation, de terres agricoles situées en zone verte. La Fédération est inquiète des retombées de la loi 39 dans un contexte où les municipalités doivent redoubler d'efforts pour protéger leurs milieux naturels. En effet, avec ces nouvelles dispositions, elles pourront désormais protéger certains milieux naturels sans crainte d'être poursuivies par les propriétaires des terrains visés.

Par ailleurs, les municipalités pourront exproprier les terres agricoles à la valeur marchande pour tout acte visant 1) la protection de milieux humides et hydriques, 2) la protection d'un milieu à valeur écologique importante ou 3) lorsque l'acte est nécessaire pour assurer la santé ou la sécurité des personnes ou la sécurité des biens. L'expropriation fait partie des actions les plus intrusives de l'État. En agriculture, elle entraîne des conséquences importantes sur les familles et déstabilise le milieu dans lequel elles évoluent. Elle est aussi une atteinte grave au patrimoine et à l'autonomie alimentaire du Québec. Ces terres représentent une ressource limitée et non renouvelable qu'il est essentiel de protéger. Les expropriations en zone verte doivent donc demeurer l'exception, en tout temps et en toutes circonstances.

La fiscalité municipale

La Fédération souhaite également soulever les enjeux liés à la fiscalité municipalité en lien avec la valeur des terres agricoles. Dans les dernières années, le nombre de services et la construction de nouvelles infrastructures municipales, comme des aires de jeux extérieurs, des centres communautaires et de loisirs et des bibliothèques ont considérablement augmenté. La Fédération déplore le fait que ces services et infrastructures soient financés en grande partie à même la valeur foncière des terres agricoles, elle qui ne cesse d'augmenter.

Une municipalité dispose d'un certain nombre d'outils pour atténuer les transferts de fardeau fiscal entre les différentes catégories de contribuables, notamment le taux distinct pour les immeubles agricoles ou forestiers. Néanmoins, ce ne sont pas toutes les municipalités qui utilisent le taux distinct pour ces immeubles. Le sol et les bâtiments, quoiqu'ils constituent dans les faits les facteurs principaux de production pour les entreprises agricoles, ne peuvent pas être considérés comme équipement. Ils composent, par ailleurs, l'essentiel de l'assiette taxable.

La répartition des recettes fiscales entre taxes et tarifs est une autre avenue à explorer, afin d'éviter que les propriétaires agricoles et forestiers ne soient imposés pour des services qu'ils ne peuvent pas utiliser (transport en commun, aqueduc, égouts, etc.). Par exemple, lorsque le conseil municipal décide de payer une partie des dépenses pour un nouveau développement résidentiel par la taxe foncière générale, il fait payer les propriétaires agricoles et forestiers pour un service qu'ils ne reçoivent pas (voirie, aqueduc et égouts). Enfin, la tarification permet de respecter le principe d'équité fondé sur le rapport entre le prix à payer, le bénéfice reçu ou le service disponible.

La Fédération félicite la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) et plus particulièrement la table métropolitaine des municipalités rurales de la CMM pour la reconduction de son Programme de compensation pour la protection du territoire agricole. Celui-ci permet aux 19 municipalités rurales de la CMM d'obtenir une compensation pour les revenus qu'elles auraient obtenus si elles avaient continué à augmenter leur croissance foncière en dehors des limites de leur périmètre urbain. À titre de gardiennes du territoire agricole de la Communauté, la compensation annuelle égale les revenus nets de dix ans de développement résidentiel et permet à ces municipalités de mettre en œuvre des projets structurants au bénéfice de leur population. L'exemple de la CMM est pertinent puisqu'il répond à des impératifs de développement sans qu'il y ait d'impact sur le territoire et les activités agricoles.