

MÉMOIRE

DE LA

FÉDÉRATION DE L'UPA OUTAOUAIS-LAURENTIDES

PRÉSENTÉ À LA

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

ACCAPAREMENT DES TERRES AGRICOLES

Mars 2015

UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES

En créant l'Union catholique des cultivateurs en 1924, devenue en 1972 l'Union des producteurs agricoles (UPA), les agriculteurs et les agricultrices du Québec ont résolument opté pour l'action collective en agriculture, et cet engagement ne s'est jamais démenti. Ils se sont donnés ainsi un syndicalisme agricole vigoureux, c'est-à-dire un mouvement autonome voué à la défense de leurs intérêts et à la promotion de l'agriculture.

Au fil de son histoire, l'UPA a travaillé avec acharnement à de nombreuses réalisations: le crédit agricole, le développement de la presse québécoise (avec son journal *La Terre de chez nous*), le coopératisme agricole, l'électrification rurale, le développement éducatif des campagnes, la mise en marché collective, la reconnaissance de la profession agricole, l'implantation de l'agriculture durable, etc.

L'action de l'UPA s'inscrit au cœur du tissu rural québécois et façonne le visage des régions à la fois au plan géographique, communautaire et économique. Maximisant toutes les forces vives du terroir québécois, le syndicalisme agricole et son action collective ont mis l'agriculture du Québec sur la carte du Canada et sur celle du monde entier.

La Fédération de l'UPA Outaouais-Laurentides est l'une des fédérations régionales regroupées au sein de l'UPA. Elle est composée de 11 syndicats locaux. Elle compte quelque 2600 entreprises agricoles. Son territoire est vaste. Il couvre l'Outaouais, les Hautes et Basses Laurentides ainsi que Laval et l'île de Montréal, soit 16 MRC et une partie de la Communauté métropolitaine de Montréal.

INTRODUCTION

La fédération de l'UPA Outaouais-Laurentides tient à remercier la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles (CAPERN) de l'Assemblée nationale de leur permettre de déposer un mémoire relativement au phénomène d'accaparement des terres agricoles.

La fédération de l'UPA Outaouais-Laurentides est préoccupée par l'accaparement des terres agricoles. Chaque fois qu'une terre agricole n'est pas acquise par un propriétaire exploitant agricole, le dynamisme agricole perd de la force et le développement économique régional se fragilise. L'accaparement des terres agricoles constitue un frein à l'établissement de la relève agricole. Qui plus est, l'accaparement des terres agricoles érode la vocation nourricière de la zone agricole et réduit de ce fait la capacité du Québec à garantir sa sécurité alimentaire.

L'accaparement des terres agricoles présente plusieurs facettes. L'acquisition de terres agricoles par des fonds d'investissement est certainement celle qui a fait le plus grand bruit depuis quelques années, mais le phénomène d'accaparement des terres agricoles ne s'y limite pas. L'acquisition de terres par des non-résidents, la spéculation immobilière liée au développement urbain, l'achat de terres en lien avec la villégiature et le récréotourisme ainsi que les acquisitions foncières visant la conservation de milieux naturels sont des facettes de l'accaparement des terres agricoles qui doivent être pleinement considérées par les députés de l'Assemblée nationale.

Notre mémoire met l'accent sur les facettes de l'accaparement des terres agricoles qui sont les plus préoccupantes sur le territoire de notre fédération régionale lequel correspond aux régions de l'Outaouais, des Laurentides, de Laval et de Montréal. La première facette de l'accaparement que nous abordons est la plus importante sur notre territoire, soit l'accaparement des terres agricole par la villégiature. On traite ensuite de l'accaparement des terres agricole par des non-résidents qui est davantage présent en Outaouais. Puis, on fait état du portrait incomplet de l'accaparement des terres agricoles que l'on est en mesure d'établir en s'appuyant sur les données existantes à notre disposition. Des recommandations sont formulées dans chacune des parties de notre mémoire afin de limiter le phénomène d'accaparement des terres agricoles qui est sans aucun doute un obstacle majeur au développement de l'agriculture sur le territoire de la fédération de l'UPA Outaouais-Laurentides.

L'ACCAPAREMENT DES TERRES AGRICOLES PAR LA VILLÉGIATURE

La fédération de l'UPA Outaouais-Laurentides et ses syndicats locaux affiliés constatent que la pression foncière augmente depuis une dizaine d'années dans des parties du territoire plus éloignées des pôles urbains qui avaient été jusque-là relativement épargnées. L'acquisition de terres agricoles et forestières à des fins résidentielles et de villégiature est vraisemblablement une cause de cette importante hausse des valeurs de ces terres. Le problème dépasse largement la construction de nouvelles résidences de campagne ou de chalets. Des lots agricoles et forestiers entiers sont acquis par des non-agriculteurs afin de jouir du grand air et des grands espaces. **Le phénomène d'accaparement des terres agricoles par la villégiature est pour les régions périphériques l'équivalent de la spéculation immobilière liée au développement urbain à proximité des villes.** Il n'est pas nécessaire qu'un grand nombre d'hectares soit acquis à des fins de villégiature pour qu'il en résulte un fort impact négatif sur le développement agricole d'une région. Les terres ayant un bon potentiel agricole sont en quantité limitée dans plusieurs régions et l'accaparement de quelques-unes est suffisant pour réduire considérablement l'accès à terre pour les entreprises agricoles établies et en démarrage.

L'accaparement des terres par la villégiature est largement répandu sur le territoire de la fédération de l'UPA Outaouais-Laurentides. La MRC Les Laurentides, région où se trouve le Mont Tremblant, est l'une des régions où le phénomène est le plus intense. Entre 2006 et 2014, la valeur des terres agricoles a presque doublé, soit une augmentation sensiblement plus élevée que pour l'ensemble des immeubles portés au rôle d'évaluation pour la même période¹. Cette augmentation des valeurs foncières agricoles est sans commune mesure avec la hausse du dynamisme agricole qu'a connue la MRC Les Laurentides au cours de la dernière décennie. La cause de cette hausse est à trouver dans la surenchère à laquelle se livrent plusieurs citoyens bien nantis en quête d'un cadre de vie bucolique et près de la nature. Il y est difficile, voire quasi impossible, de rentabiliser l'acquisition d'une terre agricole dans cette région en ne l'exploitant que par l'agriculture.

Pour mieux cerner la problématique de l'accaparement des terres agricoles par la villégiature dans MRC Les Laurentides, nous avons répertorié quelques actes de vente dans le registre foncier du Québec dans les municipalités d'Arundel, de Huberdeau et de Mont-Tremblant où il est de notoriété publique que la vitalité des activités agricoles est sérieusement compromise par des achats de terres à grand prix. Sans avoir dressé un portrait complet des transactions foncières dans ces 3 municipalités, quelques actes de vente répertoriés² illustrent bien deux profils

¹ La valeur des unités d'évaluation foncières agricoles a augmenté de 90 % de 2006 à 2014 (55 476 478 \$ à 105 671 340 \$) comparativement à 70 % pour l'ensemble des unités d'évaluation (source : fichier [Tableau par municipalité](#) du MAMOT).

² Les numéros d'inscription des actes de vente répertoriés les plus révélateurs du phénomène d'accaparement sont les suivants : 16318815, 17740953 et 18447453.

d'acquéreur de terres agricoles dont la motivation première n'est pas la rentabilisation par des activités agricoles. Le premier profil d'acquéreur est celui d'un citoyen nanti qui cherche un havre de paix en campagne. La terre agricole, d'une dimension appréciable, en partie boisée, est pourvue d'une maison qui fera souvent l'objet de rénovation ou d'une reconstruction afin de la rendre plus luxueuse. Le nouveau propriétaire n'a généralement pas d'intérêt vis-à-vis l'agriculture, dans le meilleur des cas il sera favorable à la location d'une partie de sa terre à un producteur agricole en autant que ses activités ne trouble aucunement sa quiétude. Il est fréquent que les terres cultivées se trouvant sur ces propriétés deviennent des terres en friche. Le second profil d'acquéreur est celui d'un citoyen nanti qui cherche également un havre de paix en campagne, mais qui a un intérêt à pratiquer une forme d'agriculture. À cette fin, il peut créer une ou des compagnies agricoles afin de bénéficier des avantages liés à ce statut (remboursement des taxes foncières, exonération des droits de mutation, etc.). Les terres qu'il acquiert sont mises en valeur pour l'agriculture, mais il s'agit d'une agriculture d'agrément. Générer de la richesse par l'agriculture ne constitue pas une véritable motivation pour ce type d'acquéreur foncier. Ces deux types d'acquéreur, chacun à leur façon, réduisent la quantité de terres dotées d'un bon potentiel agricole et le nombre de bâtiments agricoles disponibles pour les producteurs agricoles dont les revenus agricoles constituent une part essentielle de leur gagne-pain. La construction de maisons cossues sur des terres agricoles les rend hors de prix pour une acquisition future par des producteurs agricoles. De plus, ces acquéreurs fonciers contribuent à alourdir le fardeau fiscal des entreprises agricoles en influençant à la hausse la valeur des terres agricoles inscrites au rôle d'évaluation foncière ce qui fait augmenter les taxes foncières.

La Loi de protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA) ne donne pas les pouvoirs nécessaires à la CPTAQ pour qu'elle empêche des transactions foncières sur la base de la hausse de valeur d'une terre agricole, même si cela peut définitivement compromettre son acquisition future par des producteurs agricoles. Certaines décisions de la CPTAQ affirment cet état de fait. Par exemple, en réponse à l'opposition de la fédération de l'UPA Outaouais-Laurentides par rapport à une demande d'autorisation pour remplacer une résidence modeste bénéficiant d'un droit acquis par une résidence à forte valeur rattachée à une terre de 27,5 ha à Boisbriand, la CPTAQ affirmait qu'elle « *n'a jamais rendu ses décisions en tenant compte de la valeur des résidences à être construites. Autant pour les résidences érigées en vertu d'une autorisation que celles érigées en vertu de l'article 40 de la Loi, la Commission ne vient jamais s'immiscer dans le choix de la construction ni sa valeur* » (dossier # 407465). Le seul pouvoir de la CPTAQ à propos des transactions foncières est de refuser des morcellements de propriétés foncières situées en zone agricole qui deviendraient trop petites pour y pratiquer l'agriculture de façon viable³.

Dans le cas où il est autorisé qu'on construise une résidence conditionnellement à la mise en place d'un projet agricole, il est quasi impossible de faire respecter les décisions administratives à cet

³ Voir l'article 28 et le 8e critère de l'article 62 de la LPTAA.

effet. Ceci est bien illustré par l'autorisation du Tribunal administratif du Québec de construire une résidence rattachée à une terre agricole de 30 hectares à Brébeuf à condition d'implanter et de maintenir un projet agricole axé sur l'élevage bovin (dossier # STE-M-143938-0803). Une résidence d'une grande valeur a été construite sans qu'un projet agricole n'ait levé. Cette propriété de 30 hectares ne pourra plus être économiquement acquise à des fins agricoles, à moins d'un hypothétique détachement de la résidence. Il faudrait aller en Cour supérieure pour faire respecter les conditions du jugement et le résultat ne garantirait pas qu'un projet agricole se fasse.

La fédération de l'UPA Outaouais-Laurentides propose des pistes de solution pour réduire le phénomène d'accaparement des terres agricoles par la villégiature. Une évaluation approfondie de ces options devrait être menée pour bien apprécier l'effet qu'elles peuvent avoir sur le développement de l'agriculture et des régions.

Pistes de solution par rapport aux résidences en zone agricole :

- Limiter la taille et le gabarit des nouvelles résidences en zone agricole sans autorisation de la CPTAQ
- Assujettir l'acquisition d'une résidence rattachée à une terre agricole à une autorisation de la CPTAQ où le demandeur doit démontrer que son occupation principale est l'agriculture (critères similaires à ceux associés à l'article 40 de la LPTAA)
- Interdire la construction de résidence en vertu de l'article 40 de la LPTAA à des enfants de producteurs agricoles qui ne sont pas eux-mêmes producteurs agricoles

Pistes de solution par rapport à la location et l'aliénation des terres agricoles :

- Limiter à 100 hectares, pour une période de trois ans, la superficie que toute personne ou entité peut acquérir en une année à des fins autres que le transfert intergénérationnel
- Mieux encadrer légalement les baux de location des terres agricoles, par exemple par des mesures fiscales qui favorisent des baux de location à moyen ou long terme et leur renouvellement⁴
- Réviser certaines dispositions du Code civil du Québec à l'égard du droit de propriété de façon à restreindre les transferts de propriété néfastes pour le maintien et le développement de l'agriculture⁵

Piste de solution par rapport à l'utilisation des terres agricoles :

- Surtaxer les terres en friche en zone agricole

⁴ Cette [publication](#) décrit plus en détails les encadrements légaux de pays membres de l'Union européenne dont on devrait s'inspirer.

⁵ Notamment l'article 1212 du Code civil du Québec qui indique que « la restriction à l'exercice du droit de disposer d'un bien ne peut être stipulée que par donation ou testament ». Cet article a déjà été cité par la CPTAQ pour refuser que la vente d'une terre morcelée ne se fasse qu'à un producteur agricole ou forestier (dossier # 407734).

L'ACCAPAREMENT DES TERRES AGRICOLES PAR LES NON-RÉSIDENTS

L'acquisition des terres agricoles par des non-résidents est un phénomène bien présent sur le territoire de la fédération de l'UPA Outaouais-Laurentides qui est associé à l'accaparement des terres agricoles. La région de l'Outaouais est la plus touchée par ces transactions foncières en faveur de personnes et d'entreprises ne résidant pas au Québec en raison de sa proximité avec l'Ontario. Ces acquisitions contribuent à hausser le prix des terres agricoles et par conséquent à diminuer la vitalité des entreprises agricoles.

Les acquisitions des terres agricoles par des non-résidents ne compromettent pas toutes la vocation agricole des terres transigées. Des non-résidents peuvent acheter des terres agricoles au Québec pour y maintenir ou développer l'agriculture. Cependant, la Loi sur l'acquisition des terres agricoles par des non-résidents (LATANR) n'encadre pas adéquatement les transactions foncières de façon à garantir que la vocation agricole sera préservée. Une forte proportion des décisions rendues par la CPTAQ a été rendue en vertu de l'article 16 de la LATANR⁶ lequel prévoit l'autorisation automatique d'une acquisition de terre agricole lorsque le demandeur déclare solennellement l'intention est de s'établir au Québec⁷. La LATANR requiert que le demandeur séjourne au Québec durant au moins 1 095 jours au cours des 48 mois suivant la date de l'acquisition de la terre agricole. Dans les faits, la surveillance de cette condition est impossible à réaliser et, à notre connaissance, la CPTAQ n'a pas fait annuler une transaction foncière pour le motif que l'acquéreur n'a pas résidé sur le sol québécois le temps prescrit par la LATANR. Il est donc aisé pour des non-résidents de déclarer qu'ils ont l'intention de s'établir au Québec afin de pouvoir acquérir des terres agricoles au Québec même s'ils n'ont aucunement l'intention de les exploiter à des fins agricoles. Ce cas de figure semble assez répandu et constitue une forme d'accaparement des terres agricoles contre lequel il faut se prémunir.

La fédération de l'UPA Outaouais-Laurentides propose ces **pistes de solution pour réduire le phénomène d'accaparement des terres agricoles par leur acquisition par des non-résidents** :

- Modifier la LANATR pour s'assurer que toutes les terres acquises par des non-résidents soient exploitées à des fins agricoles ou forestières
- Modifier la LATANR afin d'assortir les autorisations d'acquisition de terres agricoles par des non-résidents de conditions qui puissent être aisément vérifiables par la CPTAQ, par exemple par l'exigence d'une démonstration par le demandeur qu'il réside sur ou à proximité de la terre qu'il a acquise au Québec et sur l'état de ses activités agricoles et forestières

⁶ Voir en annexe les cartes des autorisations sur le territoire de la fédération de l'UPA Outaouais-Laurentides.

⁷ L'entrée en vigueur en octobre 2013 de la [Loi modifiant la loi sur l'acquisition des terres par des non-résidents](#) a changé le contenu de l'article 16. Il ne fait plus référence à une autorisation automatique lorsque le demandeur déclare solennellement qu'il s'établira au Québec. L'article 15.2 de la loi amendée est l'équivalent de l'ancien article 16.

PORTRAIT INCOMPLET DE L'ACCAPAREMENT DES TERRES AGRICOLES

La fédération de l'UPA Outaouais-Laurentides observe que le phénomène d'accaparement des terres agricoles est bien présent sur son territoire. Ce phénomène est surtout causé par des acquisitions foncières à des fins de villégiature puis dans une moindre mesure par l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents. Cependant, les données disponibles pour dresser un portrait de la situation sont incomplètes.

La fédération de l'UPA Outaouais-Laurentides a participé à l'élaboration de plusieurs plans de développement de la zone agricole (PDZA) lancés par des MRC. La hausse de la valeur des terres agricoles constituait un enjeu important qui a fait l'objet de discussions pour la plupart des PDZA. Des études plus approfondies de la situation ont été menées lors de l'élaboration de certains PDZA⁸, mais les portraits qui ont pu être réalisés sont approximatifs et incomplets en raison du manque de données disponibles. Le rôle d'évaluation foncière est la meilleure source d'information pour dresser un portrait à l'échelle locale, mais ces données présentent de sérieuses limitations. Elles ne nous renseignent pas sur les faits entourant les transactions foncières, c'est-à-dire les parties contractantes, les superficies transigées, l'utilisation du sol lors de la vente, l'utilisation du sol projetée par l'acheteur, etc. Le registre foncier du Québec contient certaines de ces données, mais ce registre n'a pas été conçu pour effectuer des analyses permettant de dresser un portrait de la hausse des valeurs foncières agricoles et du phénomène d'accaparement des terres agricoles des régions du Québec. Les individus et organismes qui ne sont pas spécialisés dans le secteur des transactions immobilières ne peuvent que fastidieusement établir l'évolution foncière un lot à la fois en déboursant un coût pour chacune des informations consultées.

Une autre source de données concernant les valeurs foncières agricoles est la Financière agricole du Québec (FADQ). La FADQ met à jour des portraits à l'échelle des régions administratives de la valeur foncière des terres en culture et des terres agricoles⁹. Bien que ces portraits soient intéressants, l'information qu'ils contiennent présente de sérieuses limitations. Premièrement, l'échelle des régions administratives ne nous renseigne pas sur les dynamiques foncières locales. Deuxièmement, les données compilées ne concernent que des transactions foncières entre entreprises agricoles dont au moins l'une d'entre elle est assurée par la FADQ. Elles ne permettent pas de dresser le portrait de l'ensemble des transactions foncières en zone agricole.

La fédération de l'UPA Outaouais-Laurentides recommande au gouvernement du Québec de mettre en place un registre public des transactions foncières en zone agricole. L'objectif de ce registre public est de permettre à tous d'obtenir aisément des données complètes et exhaustives sur les transactions foncières agricoles afin qu'on puisse débattre de façon éclairée sur le phénomène d'accaparement des terres agricoles.

⁸ Voir en particulier le PDZA de la MRC des Laurentides (chapitre 8) et le PDZA d'Antoine-Labelle (chapitre 1.5).

⁹ Voir les [bulletins Transac-Terres](#) et les compilations réalisées par la [firme Agéco](#).

CONCLUSION

La fédération de l'UPA Outaouais-Laurentides remercie la CAPERN de se pencher sur le phénomène d'accaparement des terres agricoles. Nous espérons que les députés de l'Assemblée nationale adopteront les mesures nécessaires pour contrer les différentes formes que prend l'accaparement des terres agricoles afin de permettre le plein développement des activités agricoles et du développement des régions au Québec.

L'accaparement des terres agricoles ne se réduit pas à l'acquisition de terres agricoles par des fonds d'investissement. Sur le territoire de la fédération de l'UPA Outaouais-Laurentides, les facettes de l'accaparement des terres agricoles qui sont les plus préoccupantes sont celles associées à la villégiature et à l'acquisition par des non-résidents. Nous avons proposé des pistes de solution pour réduire ces types d'accaparement qui méritent une évaluation plus approfondie. Notons également qu'il est difficile de faire un état de situation précis des diverses facettes du phénomène d'accaparement des terres agricoles étant donné le manque de données disponibles sur le sujet. Le gouvernement du Québec devrait remédier à cette lacune par la mise en place d'un registre public des transactions foncières en zone agricole.

Le gouvernement du Québec a fait un grand pas en avant en 1978 pour protéger le territoire agricole en adoptant la Loi de protection du territoire agricole. Nous constatons que le zonage agricole n'est pas un garde-fou suffisant contre l'accaparement des terres agricoles. Il est maintenant nécessaire que le gouvernement du Québec fasse un autre pas en avant pour que les terres agricoles demeurent et deviennent plus facilement la propriété de producteurs agricoles.

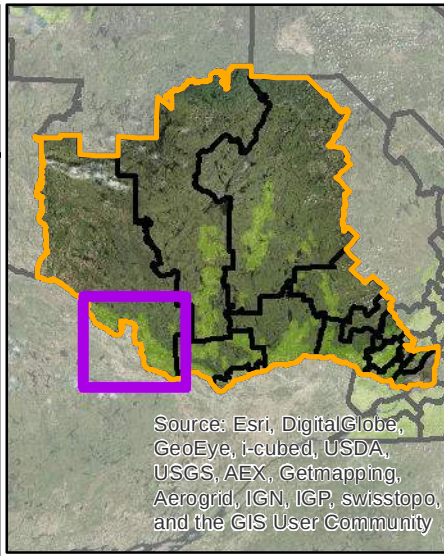
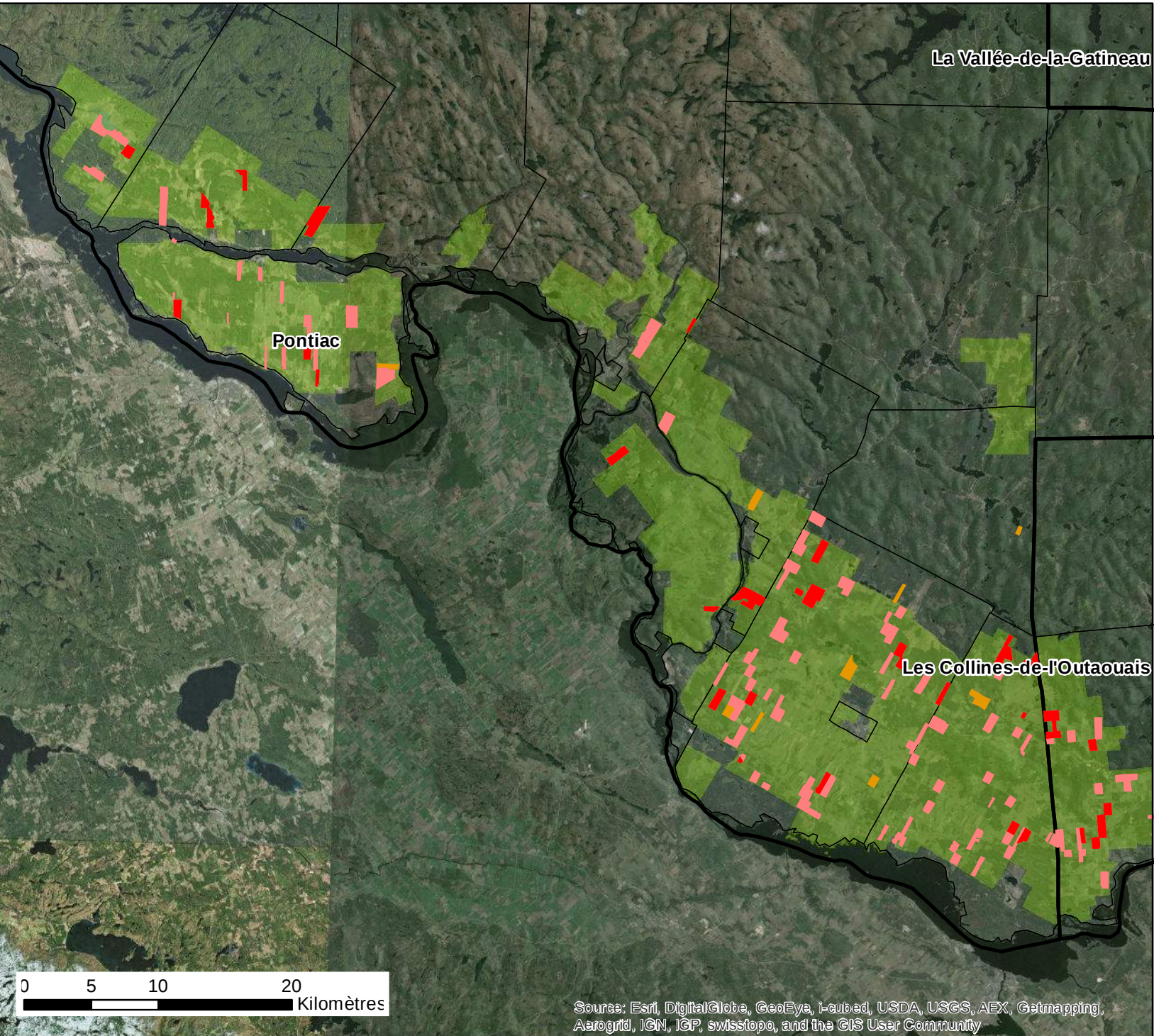


Richard Maheu, président
Fédération UPA Outaouais-Laurentides

Annexes

Acquisition de terres agricoles par des non-résidents

Article 16 de la Loi sur l'acquisition des terres par des non résidents



Décisions	Avant 2005	2005 et après
Autorisation		
Non autorisé		

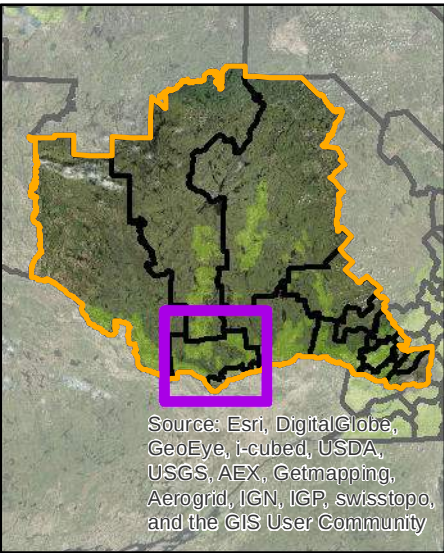
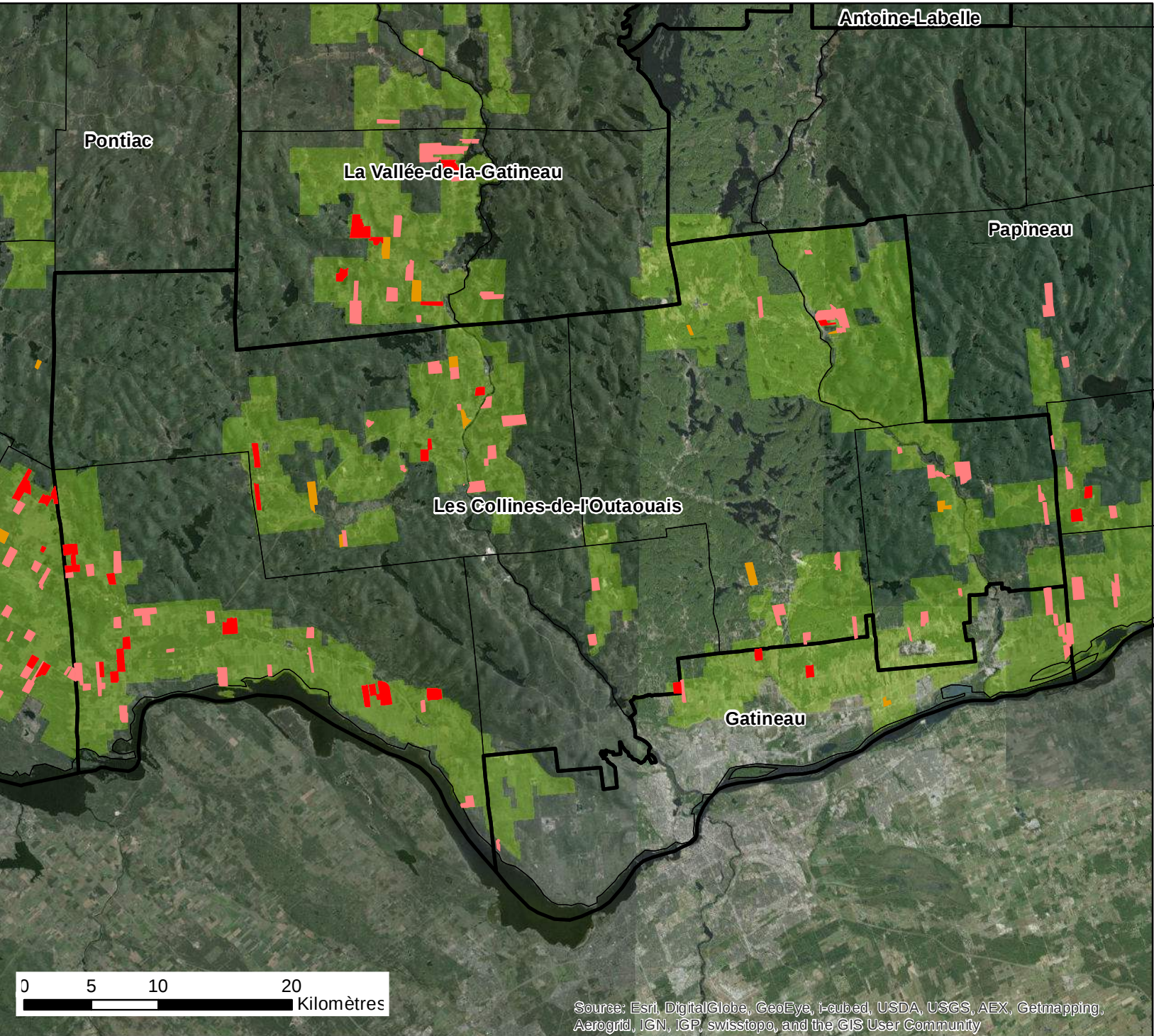
- Autres éléments**
-  Zone agricole
 -  Municipalité
 -  MRC

Sources:
1) CPTAQ, 2015-02-22
2) BDTQ, 2012-05
3) StatCan, 2012

Réalisation:
FUPAOL, 2015-03

Acquisition de terres agricoles par des non-résidents

Article 16 de la Loi sur l'acquisition des terres par des non résidents



Décisions	Avant 2005	2005 et après
Autorisation		
Non autorisé		

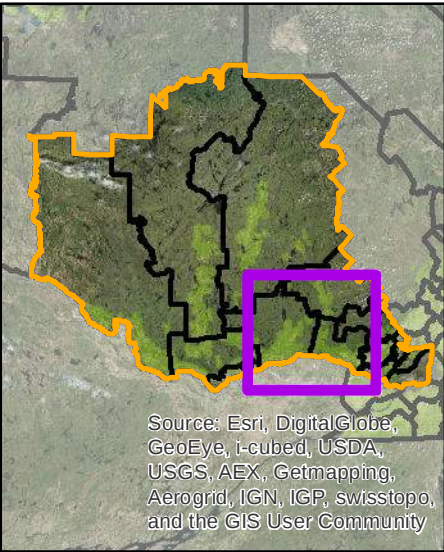
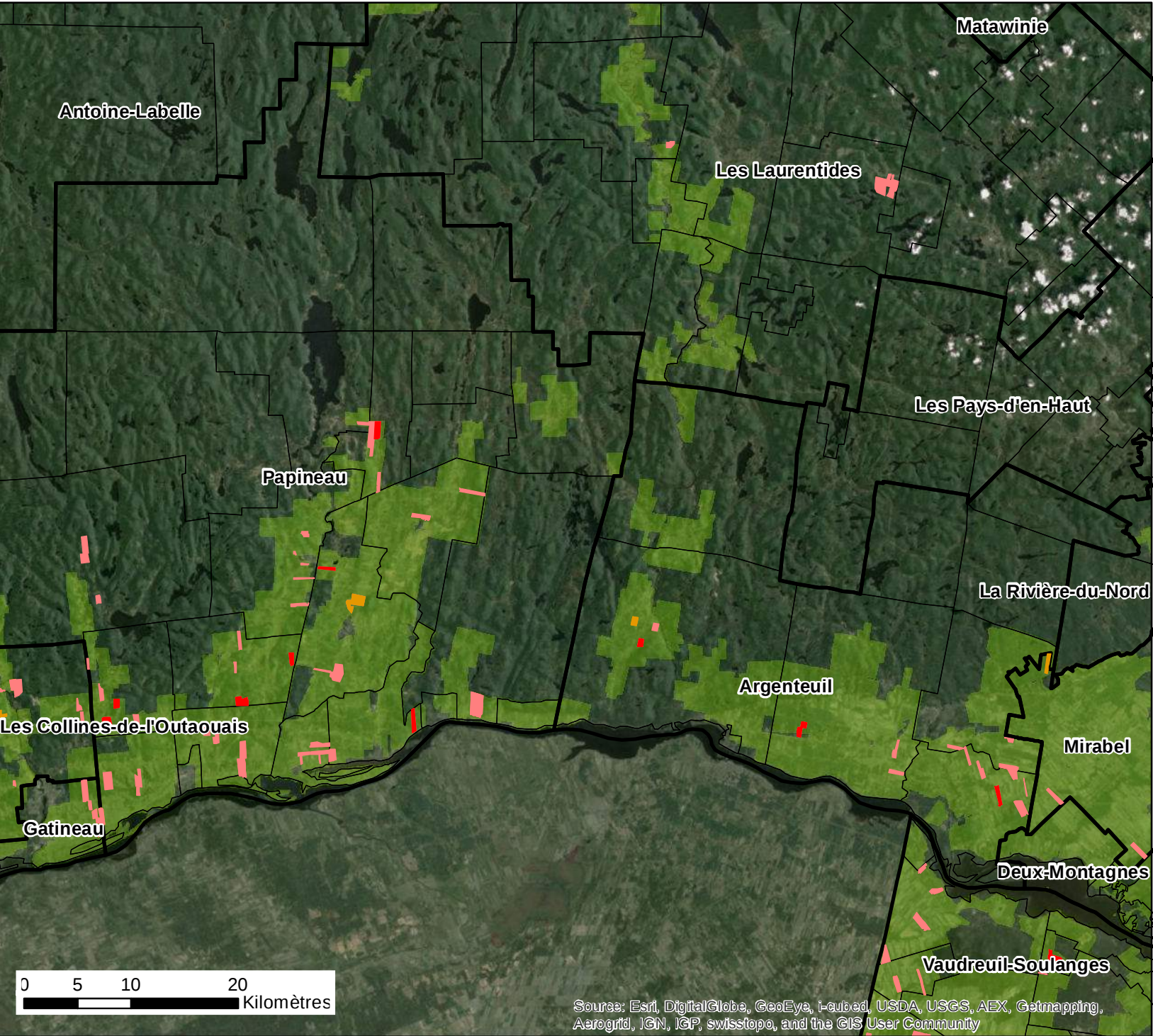
- Autres éléments**
-  Zone agricole
 -  Municipalité
 -  MRC

Sources:
1) CPTAQ, 2015-02-22
2) BDTQ, 2012-05
3) StatCan, 2012

Réalisation:
FUPAOL, 2015-03

Acquisition de terres agricoles par des non-résidents

Article 16 de la Loi sur l'acquisition des terres par des non résidents



Décisions	Avant 2005	2005 et après
Autorisation		
Non autorisé		

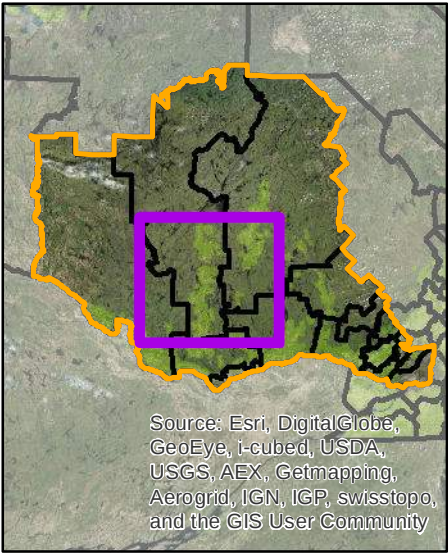
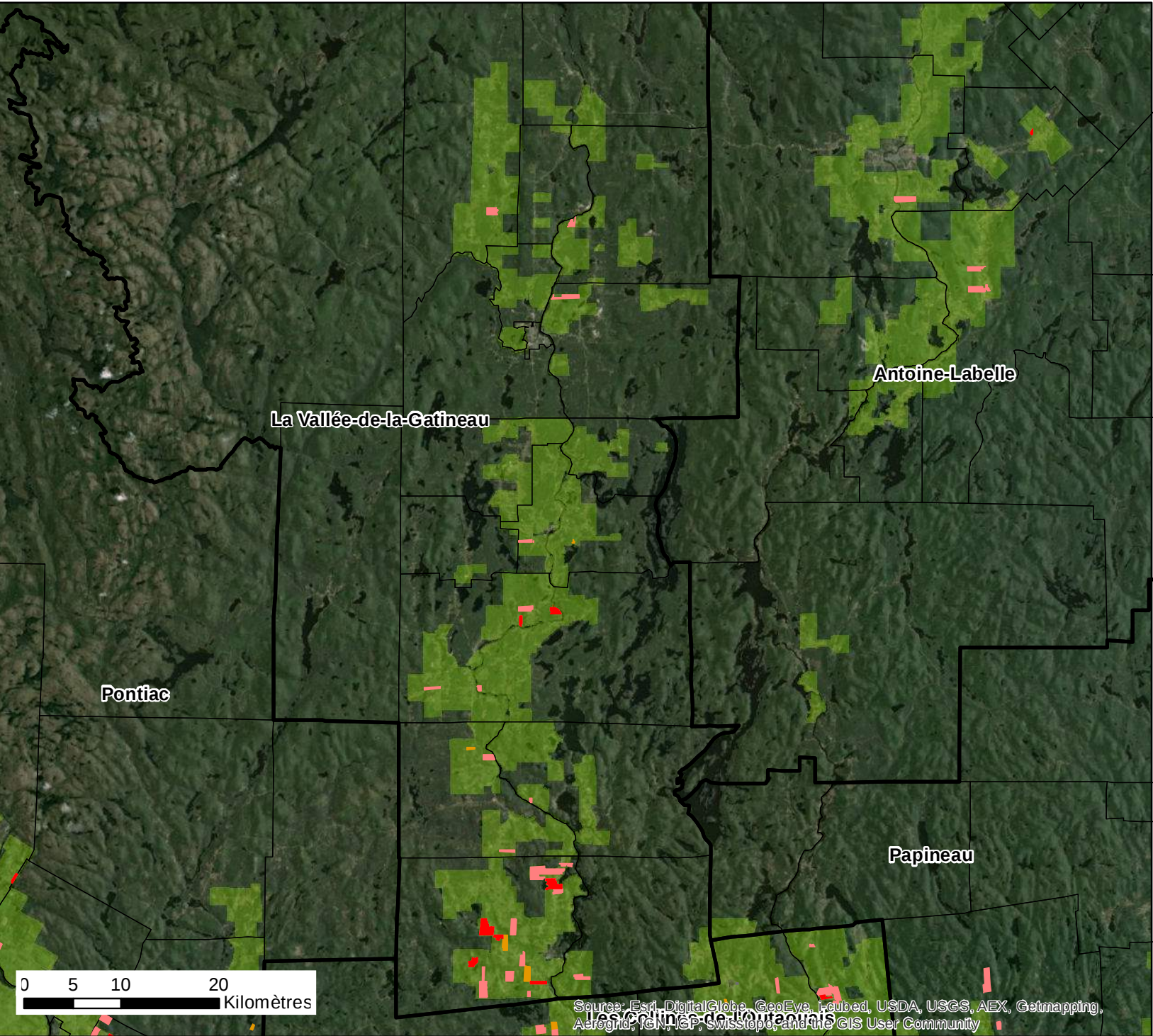
Autres éléments	
	Zone agricole
	Municipalité
	MRC

Sources:
1) CPTAQ, 2015-02-22
2) BDTQ, 2012-05
3) StatCan, 2012

Réalisation:
FUPAOL, 2015-03

Acquisition de terres agricoles par des non-résidents

Article 16 de la Loi sur l'acquisition des terres par des non résidents



Décisions	Avant 2005	2005 et après
Autorisation		
Non autorisé		

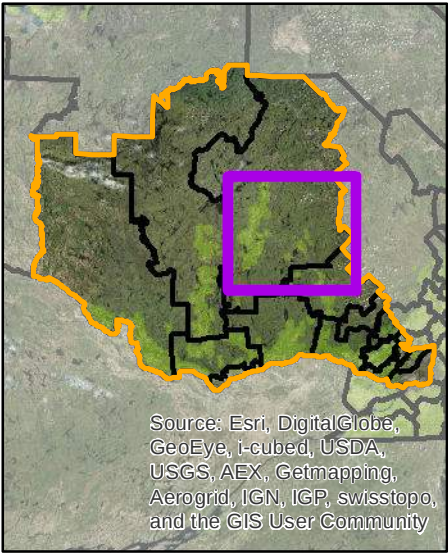
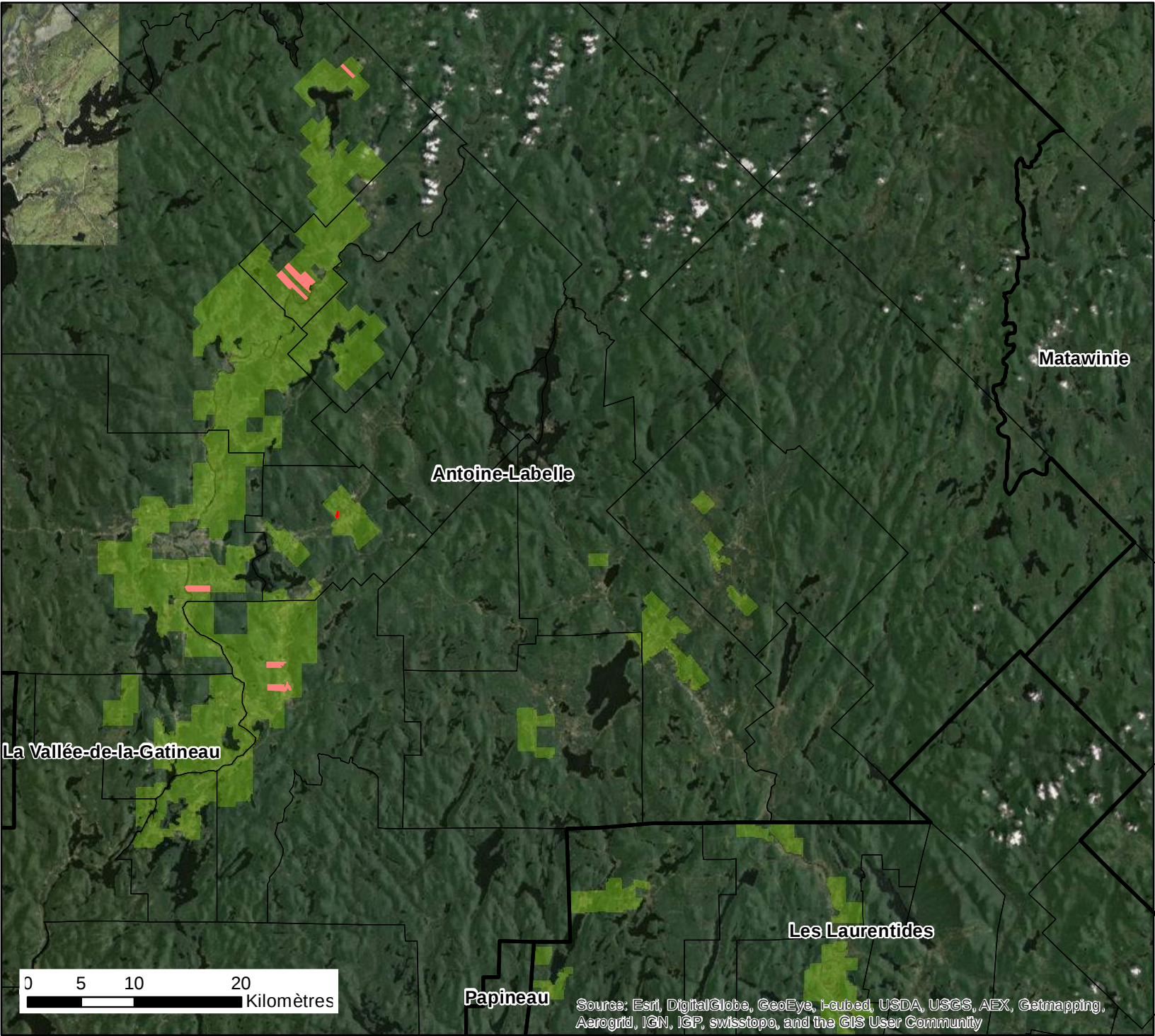
- Autres éléments**
- Zone agricole
 - Municipalité
 - MRC

Sources:
1) CPTAQ, 2015-02-22
2) BDTQ, 2012-05
3) StatCan, 2012

Réalisation:
FUPAOL, 2015-03

Acquisition de terres agricoles par des non-résidents

Article 16 de la Loi sur l'acquisition des terres par des non résidents



Décisions	Avant 2005	2005 et après
Autorisation		
Non autorisé		

- Autres éléments**
- Zone agricole
 - Municipalité
 - MRC

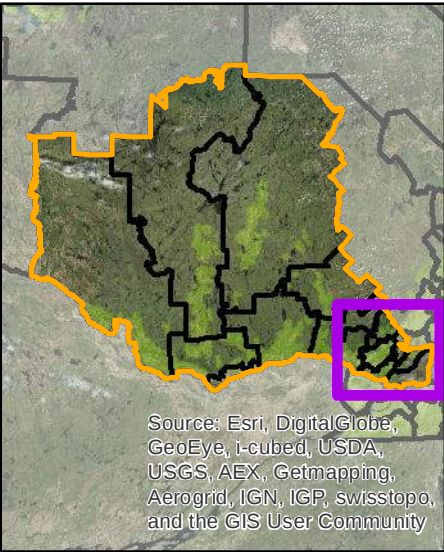
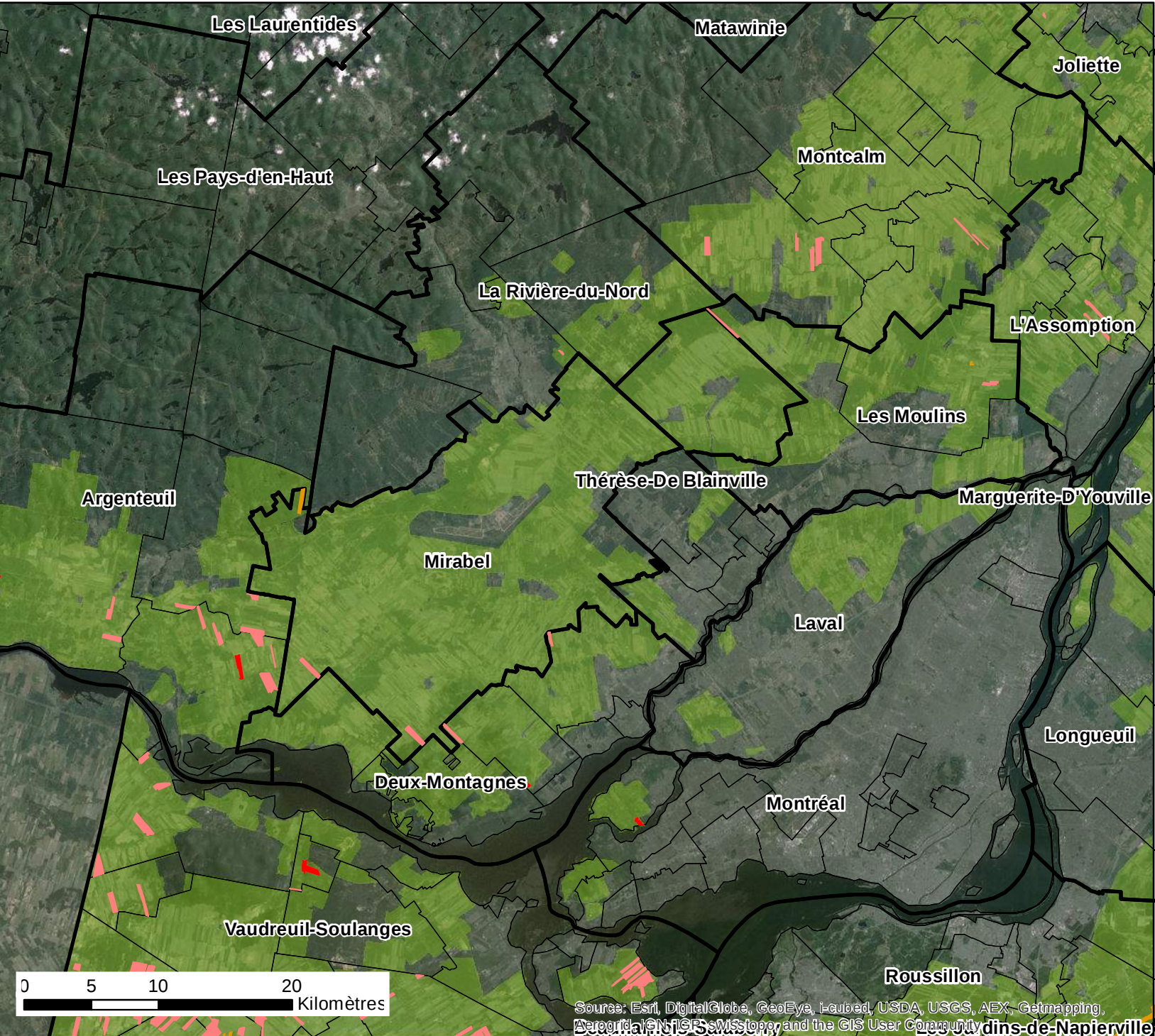
Sources:
1) CPTAQ, 2015-02-22
2) BDTQ, 2012-05
3) StatCan, 2012

Réalisation:
FUPAOL, 2015-03

Source: Esri, DigitalGlobe, GeoEye, i-cubed, USDA, USGS, AEX, Getmapping, Aerogrid, IGN, IGP, swisstopo, and the GIS User Community

Acquisition de terres agricoles par des non-résidents

Article 16 de la Loi sur l'acquisition des terres par des non résidents



Source: Esri, DigitalGlobe, GeoEye, i-cubed, USDA, USGS, AEX, Getmapping, Aerogrid, IGN, IGP, swisstopo, and the GIS User Community

Décisions	Avant 2005	2005 et après
Autorisation		
Non autorisé		

Autres éléments	
	Zone agricole
	Municipalité
	MRC

Sources:
1) CPTAQ, 2015-02-22
2) BDTQ, 2012-05
3) StatCan, 2012

Réalisation:
FUPAOL, 2015-03

Source: Esri, DigitalGlobe, GeoEye, i-cubed, USDA, USGS, AEX, Getmapping, Aerogrid, IGN, IGP, swisstopo, and the GIS User Community