

On voit loin pour notre monde



Projet de mémoire
Analyse du phénomène d'accaparement des terres agricoles

16 mars 2015

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



FÉDÉRATION
QUÉBÉCOISE DES
MUNICIPALITÉS



LA FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS

Fondée en 1944, la Fédération québécoise des municipalités (FQM) s'est établie comme un acteur crédible qui, par ses actions, vise constamment à défendre l'autonomie du milieu municipal et à favoriser le développement de l'ensemble des régions du Québec.

Comptant plus de 1 000 municipalités locales et municipalités régionales de comté (MRC) membres, la FQM s'appuie sur une force de 7 000 élus. Ses structures décisionnelles et consultatives, dont son conseil d'administration, ses cinq commissions permanentes et son assemblée des MRC, lui permettent de prendre des positions visant le développement durable du territoire québécois.

MISSION

- Représenter les intérêts des municipalités locales et régionales en assumant un leadership politique et stratégique.
- Soutenir les municipalités dans leurs champs de compétence actuels et futurs.
- Conjuguer les forces des territoires ruraux et urbains pour assurer le développement durable des régions du Québec.

VISION

La Fédération québécoise des municipalités est le leader politique et stratégique des municipalités locales et régionales, la source de référence et l'interlocuteur incontournable en matière de questions municipales, et ce, en cohésion avec les intérêts de ses membres et la diversité des territoires.

VALEURS

- La concertation dans l'action
- Le respect de la diversité des territoires
- La qualité des interventions et des services

Introduction

La Fédération québécoise des municipalités (FQM) remercie la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles (CAPERN) de lui permettre de présenter ses commentaires sur son document de réflexion intitulé « Analyse du phénomène d'accaparement des terres agricoles ». Cette consultation publique est d'autant plus judicieuse que le contexte de modernisation de l'État prôné par le gouvernement du Québec et sa volonté d'une décentralisation vers les régions et les municipalités est une préoccupation importante pour la vitalité des communautés.

Rappelons que 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. Depuis la crise alimentaire mondiale de 2008, on constate un intérêt croissant des investisseurs pour les terres agricoles. Le profil des acquéreurs et les buts poursuivis ne cessent de se diversifier au Québec.

Les rumeurs d'achat de terres par des étrangers ou par des groupes d'acheteurs qui ne pratiquent pas l'agriculture, notamment au Saguenay–Lac-Saint-Jean et au Bas-Saint-Laurent, ont soulevé plusieurs inquiétudes parmi les acteurs du milieu agricole et du milieu municipal.

L'agriculture est un des moteurs économiques essentiels à la survie de nombreuses municipalités. En plus de nourrir la population du Québec et d'ailleurs, elle lui a permis d'occuper les territoires ruraux aux quatre coins de la province et a favorisé le développement de plusieurs régions.

L'agriculture doit jouer un rôle complet dans la structuration de l'économie locale et régionale. Elle n'est pas seulement pourvoyeuse d'emplois et distributrice de retombées, elle est étroitement liée à l'identité des enjeux et elle génère son développement. Son potentiel doit servir à l'élargissement des divers moyens pour créer de la richesse et assurer la prospérité des communautés rurales.

La démarche de la FQM pour alimenter la réflexion de la Commission sur ce phénomène d'accaparement des terres agricoles s'inscrit dans la foulée de la Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016. Ainsi, la Fédération espère que ces commentaires sauront enrichir les travaux en cours et plus particulièrement à assurer la pérennité des communautés rurales. De plus, la FQM assure les membres de la CAPERN et le gouvernement du Québec de toute sa collaboration en ce sens.

Enjeux de la problématique de l'accaparement des terres pour les régions rurales

Le phénomène de l'accaparement des terres agricoles est devenu une préoccupation majeure pour les sociétés soucieuses de la souveraineté alimentaire et de la prospérité de leur agriculture. Au Québec, le Groupe AGÉCO¹ souligne que, dans son étude, la combinaison de la Loi sur la protection du territoire agricole et la Loi sur l'acquisition de terres par des non-résidents a eu pour effet de restreindre l'investissement des étrangers dans les terres agricoles. Toutefois, l'histoire nous apprend qu'il faut demeurer vigilant et faire preuve de prudence.

Au cours des trois dernières années, au Canada et plus particulièrement au Québec, de nouvelles méthodes d'acquisition de terres agricoles ont vu le jour. Les récentes acquisitions de terres par des intérêts financiers nationaux, notamment au Saguenay–Lac-Saint-Jean et au Bas-Saint-Laurent, ont soulevé plusieurs inquiétudes parmi les acteurs du milieu agricole québécois et du milieu municipal.

Bien que les élus de la FQM soient en accord avec le constat du Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO)² « Les données numériques ne permettent pas de mesurer directement le phénomène d'acquisition ou de possession des terres agricoles au Québec par des non-agriculteurs et que les investisseurs non agriculteurs ne détiennent qu'une infime partie des terres agricoles, moins de 14 % », ils croient que l'enjeu immédiat n'est pas nécessairement celui de légiférer sur la question, mais de collecter davantage d'information sur le phénomène et d'en assurer une analyse appropriée. Par contre, ils sont d'avis que pour les prochaines années, les enjeux pourraient être :

- l'augmentation de la valeur des terres, conséquence du pouvoir économique supérieur de certains investisseurs intéressés par l'acquisition de terres agricoles, posant ainsi la question de la relève pourtant essentielle pour assurer la pérennité de l'occupation du territoire agricole;
- le changement de vocation des terres.

Recommandation 1

La FQM recommande au gouvernement du Québec de confier à un organisme le mandat de faire une enquête pour obtenir les données réelles des différentes transactions des propriétés vendues afin de quantifier le phénomène de l'accaparement des terres agricoles et d'en assurer une analyse appropriée.

¹ Groupe AGÉCO : Valeur et propriété des terres agricoles : Enjeux et perspectives, 2012, p. 18.

² CIRANO : Acquisition des terres agricoles par des non-agriculteurs – Ampleur, causes et portée du phénomène au Québec, 2013, p. 12.

Impact de l'accaparement des terres agricoles sur la vitalité des communautés rurales

Depuis la crise alimentaire mondiale de 2008, on observe un intérêt croissant des investisseurs pour l'agriculture. Au Québec, l'agriculture est un des moteurs économiques essentiels à la survie de nombreuses municipalités rurales. En plus de nourrir la population du Québec et d'ailleurs, elle permet d'occuper les territoires ruraux aux quatre coins de la province et favorise le développement de plusieurs régions.

L'accaparement récent des terres agricoles par des non-exploitants au Québec inquiète plusieurs intervenants du milieu agricole, notamment les communautés rurales qui croient aussi que ce phénomène pourrait se poursuivre au cours des prochaines années. Dans ce contexte, il apparaît pour la FQM que cet accaparement des terres agricoles par des non-exploitants pourrait avoir un impact direct sur la vitalité des territoires ruraux.

A cet égard, il apparaît nécessaire pour la Fédération de resserrer les règles d'acquisition des terres agricoles par ses investisseurs pour une période limitée afin de collecter davantage d'information sur ce phénomène et d'en assurer une analyse appropriée.

De l'avis de la FQM, c'est en habitant un territoire que l'on pourra participer à son développement. Pour cela, la FQM appuie les grands principes de la démarche de l'Union des producteurs agricoles (UPA) auprès de la CAPERN concernant le phénomène d'accaparement des terres agricoles afin de limiter l'accessibilité aux terres agricoles aux spéculateurs fonciers. Pour la FQM, la vitalité du milieu agricole et, par extension, celui des communautés rurales, passe par une relève active et dynamique qui développe les différents potentiels du terroir québécois.

Recommandation 2

La FQM recommande au gouvernement du Québec de resserrer les règles d'acquisition des terres agricoles par ses investisseurs non-propriétaires pour une période limitée afin de collecter davantage d'information sur ce phénomène.
--

Plans de développement de la zone et des activités agricoles pour soutenir la vitalité des communautés rurales

La valorisation durable du territoire agricole est un exercice participatif de planification rassemblant les principaux acteurs du milieu agricole autour d'une démarche de concertation à l'échelle d'une municipalité régionale de comté (MRC).

Pour la FQM, les plans de développement de la zone agricole (PDZA) doivent être des outils de planification territoriale complémentaires aux autres démarches de planification qui visent à favoriser l'exploitation du plein potentiel agricole d'une MRC

en se basant sur l'inventaire des possibilités de développement agricole et sur la concertation.

L'élaboration des PDZA dans une approche de planification globale du territoire a de nombreux avantages, car elle situe la zone agricole dans la dynamique d'ensemble du territoire rural et permet aux élus locaux d'entrevoir une vision multifonctionnelle du territoire, tout en encourageant la participation citoyenne aux enjeux du développement. De plus, la concertation liée à l'élaboration des PDZA incite une plus grande communication entre les acteurs et conséquemment est susceptible d'éviter des conflits.

Présentement, plusieurs MRC ont complété un PDZA. Ces plans adressent différentes problématiques régionales de développement de l'agriculture et proposent des moyens ou des pistes d'action pour favoriser le développement. Ainsi, les investissements privés encadrés touchant la mise en valeur des terres agricoles, la relève agricole, la transformation agroalimentaire, etc., pourraient être bénéfiques au maintien de la vitalité des communautés rurales. De l'avis de la FQM, la priorité est donc de s'assurer que ces investissements garantissent :

- l'usage agricole de la terre, sa mise en valeur ou son exploitation dans une perspective de développement de l'agriculture dans une région;
- l'implantation d'entreprises de 2^e et de 3^e transformation alimentaire et de produits locaux et régionaux visant la création d'emplois et de richesse.

Considérant que ces PDZA, réalisés à l'échelle d'une MRC, répertorient des pistes d'actions possibles adaptées à chacune des réalités observées pour protéger le territoire agricole, aménager le territoire et permettre le développement des communautés rurales, il apparaît opportun pour la FQM que le gouvernement du Québec adopte un plan d'action qui va permettre de mettre en œuvre ces plans.

Recommandation 3

La FQM recommande au gouvernement du Québec d'adopter le plan d'action qui va permettre la mise en œuvre des plans de développement de la zone et des activités agricoles.

Conclusion

Les rumeurs d'achat de terres par des étrangers ou par des groupes d'acheteurs qui ne pratiquent pas l'agriculture, notamment au Saguenay–Lac-Saint-Jean et au Bas-Saint-Laurent, ont soulevé plusieurs inquiétudes parmi les acteurs du milieu agricole et du milieu municipal.

L'agriculture est un des moteurs économiques essentiels à la survie de nombreuses municipalités. En plus de nourrir la population du Québec et d'ailleurs, elle lui a permis d'occuper les territoires ruraux aux quatre coins de la province et a favorisé le développement de plusieurs régions.

Rappelons que le phénomène de l'accaparement des terres est devenu, au cours des dernières années, un enjeu majeur pour les sociétés préoccupées de la souveraineté alimentaire et de la prospérité de leur agriculture. Depuis la crise alimentaire mondiale de 2008, on constate un intérêt croissant des investisseurs pour les terres agricoles. De plus, le profil des acquéreurs et les buts poursuivis ne cessent de se diversifier au Québec.

Pour la FQM et pour l'ensemble des 1 000 municipalités et MRC membres, il ne fait aucun doute que le phénomène d'accaparement des terres agricoles n'est pas un phénomène très répandu au Québec. Toutefois, l'absence de données numériques pour mesurer directement ce phénomène d'acquisition ou de possession des terres agricoles au Québec par des non agriculteurs ne permet de saisir les impacts sur le développement du secteur. A cet égard, il est primordial pour la Fédération de confier à un organisme le mandat de faire une enquête afin de collecter davantage d'information sur le phénomène et d'en assurer une analyse appropriée.

Enfin, pour la FQM, les PDZA peuvent être des outils de planification territoriale complémentaires aux autres démarches de planification qui visent à favoriser l'exploitation du plein potentiel agricole en se basant sur l'inventaire des possibilités de développement agricole et sur la concertation. Ainsi, il apparaît opportun pour la FQM que le gouvernement du Québec adopte un plan d'action qui va permettre de mettre en œuvre les PDZA.