

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR
L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES

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

Consultation nationale sur le territoire et les activités agricoles

Le 16 novembre 2023



ISBN 978-2-89556-239-9 (PDF)
Dépôt légal, 4e trimestre 2023
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives du Canada

Table des matières

L'Union des producteurs agricoles	5
1. Protection des activités agricoles d'aujourd'hui et de demain	6
2. Commentaires généraux	7
2.1. Absence préoccupante d'une vision porteuse	7
2.2. Omission de l'apport socioéconomique des activités agricoles.....	8
2.3. Omission des producteurs et productrices agricoles	9
3. Des menaces à contrer	10
3.1. Les activités agricoles ne sont pas adéquatement protégées par la loi.....	10
3.2. L'encadrement municipal perturbe indûment les activités agricoles et forestières.....	11
3.2.1. Variabilité de la réglementation municipale	11
3.2.2. Cadre législatif gouvernemental fragmenté et hétérogène.....	14
3.3. Assouplissement de la protection de certains territoires où se déploient les activités agricoles.....	16
3.3.1. Au sein des communautés rurales dévitalisées et périphériques.....	16
3.3.2. Accroissement du morcellement à des fins agricoles	17
3.4. Multiplication des usages non agricoles et fragilisation de l'activité agricole	19
3.4.1. Reboisement, servitudes de conservation et projets de conservation en milieu agricole	19
3.4.2. Déploiement des projets énergétiques et d'extraction en zone agricole.....	20
3.4.3. Activités connexes à l'agriculture	22
3.4.4. Enrichissement des terres agricoles.....	23
4. Mesures en soutien aux activités agricoles	24
4.1. Faciliter l'implantation de résidences temporaires pour les TET	24
4.2. Réflexion à faire sur les activités agricoles hors zone agricole.....	25
4.3. S'adapter aux risques liés aux changements climatiques	26
Conclusion	27

L'Union des producteurs agricoles

Au fil de son histoire, l'Union des producteurs agricoles (UPA) a travaillé avec conviction à de nombreuses réalisations : le crédit agricole, le coopératisme agricole et forestier, l'électrification rurale, le développement éducatif des campagnes, la mise en marché collective, la reconnaissance de la profession agricole, la protection du territoire agricole, l'implantation de l'agriculture durable et même le développement de la presse québécoise avec son journal *La Terre de chez nous*, etc. Depuis sa fondation, l'UPA contribue donc au développement et à l'avancement du Québec.

L'action de l'UPA et de ses membres s'inscrit d'abord au cœur du tissu rural québécois. Elle façonne le visage des régions à la fois sur les plans géographique, communautaire et économique. Bien ancrés sur leur territoire, les quelque 42 000 agriculteurs et agricultrices québécois exploitent plus de 29 000 entreprises agricoles, majoritairement familiales, et procurent de l'emploi à plus de 56 600 personnes. Chaque année, ils investissent 1,2 G\$ dans l'économie régionale du Québec.

En 2022, le secteur agricole québécois a généré 12,8 G\$ de recettes monétaires agricoles, ce qui en fait la plus importante activité du secteur primaire au Québec et un acteur économique de premier plan, particulièrement dans nos communautés rurales.

Près de 28 400 producteurs forestiers, quant à eux, récoltent de la matière ligneuse pour une valeur annuelle de plus de 475 M\$ générant un chiffre d'affaires de 4,3 G\$ par la transformation de leur bois.

L'action de l'UPA trouve aussi des prolongements sur d'autres continents par ses interventions dans des pays de l'Organisation de coopération et de développements économiques pour défendre le principe de l'exception agricole dans les accords de commerce, ou en Afrique pour développer la mise en marché collective par l'entremise d'UPA Développement international. Maximisant toutes les forces vives du terroir québécois, l'ensemble des producteurs et productrices agricoles et forestiers a fait connaître l'agriculture et la forêt privée du Québec au Canada et au monde entier.

Aujourd'hui, l'UPA regroupe 12 fédérations régionales, 25 groupes spécialisés et compte sur l'engagement direct de plus de 2 000 producteurs et productrices à titre d'administrateur. Elle a également mis en place plusieurs tables de travail, en l'occurrence sur la production biologique, l'horticulture et la mise en marché de proximité, où les intervenants des secteurs concernés peuvent bâtir l'avenir de façon concertée.

Pour l'UPA, POUVOIR NOURRIR, c'est nourrir la passion qui anime tous les producteurs ; c'est faire grandir l'ambition d'offrir à tous des produits de très grande qualité. POUVOIR GRANDIR, c'est être l'union de forces résolument tournées vers l'avenir. **POUVOIR NOURRIR POUVOIR GRANDIR**, c'est la promesse de notre regroupement.

1. Protection des activités agricoles d'aujourd'hui et de demain

Le second fascicule présenté par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ) dans le cadre de la consultation nationale sur le territoire et les activités agricoles traite des activités agricoles. Dans le contexte de pressions constantes qui tendent vers un encadrement excessif des activités agricoles et un étalement urbain insatiable, une réflexion pour renforcer la mise en valeur du territoire et des activités agricoles ainsi que des collectivités rurales est nécessaire.

Depuis 45 ans, la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (LPTAA) a réussi à protéger la vocation de la zone agricole en une base territoriale pour la pratique d'activités agricoles diversifiées partout au Québec, tout en limitant les effets néfastes des usages non agricoles (UNA) sur l'agriculture :

L'adoption de la LPTAA en 1978 opère un véritable changement de paradigme. Elle reconnaît la valeur collective inestimable des terres agricoles. Elle encadre et façonne sur cette base le droit de propriété et d'usage dans les zones agricoles, limitant la possibilité des propriétaires et locataires de poser certains gestes. [...] Elle accorde une valeur collective à ces terres qui dépasse donc l'intérêt individuel des propriétaires, ce qui en fait une véritable loi d'ordre public¹.

6

Aujourd'hui, le Québec présente une faible superficie de terres en culture par habitant, seulement 0,24 ha par habitant, soit un ratio 15 fois inférieur à l'Alberta, 6 fois moindre que la moyenne canadienne, 5 fois moins qu'aux États-Unis et 2 fois moins qu'en France. Le territoire agricole québécois est toujours sous pression et la zone agricole est en perte continue de superficies, avec un déficit net (UNA, exclusions, inclusions) de plus de 57 513 hectares (ha) depuis 1998² en plus d'un déficit de potentiel d'exploitation de 60 823 ha de terres agricoles en friche³. Le constat est clair : il faut éviter à tout prix de détourner des sols agricoles de leur vocation première.

Conjugué aux enjeux climatiques et économiques et aux pressions spéculatives et urbaines, ce déficit territorial met une pression immense sur les activités agricoles. La protection et le développement des activités agricoles doivent dès lors être impérativement renforcés de façon très claire par le gouvernement.

Le présent mémoire vise à faire part, d'abord, de certains commentaires généraux, ensuite, des menaces à adresser et, enfin, des occasions à valoriser, dans le contexte d'une priorité gouvernementale d'autonomie alimentaire que seule la protection du territoire et des activités agricoles peut garantir.

¹ Parent, G., et Leclercq, M. (2023). *Protection du territoire et des activités agricoles : LPTAA et mécanismes juridiques innovants*. Chaire de recherche en droit sur la diversité et la sécurité alimentaires. Québec, Québec. p. 18.

² Ce chiffre atteint 67 607 ha si on comptabilise aussi les superficies autorisées en UNA entre 1994 et 1997. Rapports annuels de la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ).

³ Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (2023) *Consultation nationale sur le territoire et les activités agricoles, fascicule 1 : le territoire agricole*, p. 28

2. Commentaires généraux

2.1. Absence préoccupante d'une vision porteuse

Bien que le processus de consultation actuel vise à présenter un éclairage factuel et neutre sur les enjeux liés au territoire et aux activités agricoles, nous constatons que la mission du ministère de « favoriser une offre alimentaire de qualité et appuyer le développement d'un secteur bioalimentaire prospère et durable contribuant à la vitalité des territoires et à la santé de la population^[1] » est totalement absente du texte et des réflexions. Par ailleurs, malgré la thématique annoncée pour ce fascicule, soit les activités agricoles, celui-ci aborde très peu le sujet (6 pages sur 48) et se focalise plutôt sur l'encadrement des activités et les utilisations autres qu'agricoles en zone agricole.

Nulle part dans le document présenté et dans les pistes de réflexion qui y sont mises de l'avant il n'est question de moyens pour favoriser une offre alimentaire de qualité et appuyer le développement d'activités agricoles prospères et durables contribuant à la vitalité des territoires et à la santé de la population ni des moyens pour « favoriser le renforcement de l'autonomie alimentaire du Québec en appuyant le développement d'un secteur agricole prospère et durable contribuant à la vitalité des territoires et à la santé de la population ».

Plusieurs autres réflexions et enjeux quotidiens liés aux activités agricoles auraient mérité d'être abordés. Nous en relevons quelques-uns ici à titre d'exemples :

- Comment assurer une planification territoriale qui inclut le développement des activités agricoles et leur essor dans toutes les municipalités régionales de comté (MRC) du Québec?
- Comment contribuer à protéger et à développer un secteur agricole prospère et durable tout en garantissant les besoins alimentaires d'une démographie toujours croissante?
- Quelles actions concrètes sont à cibler pour assurer l'exemplarité de l'État en matière de protection du territoire et des activités agricoles?
- Quelles propositions pourraient favoriser un meilleur respect de la LPTAA et un meilleur arrimage avec d'autres démarches gouvernementales?

Ce fascicule semble vouloir davantage évaluer les possibilités liées à l'assouplissement législatif de la LPTAA en fonction des intérêts et des usages autres qu'agricoles en zone agricole.

L'UPA DEMANDE :

- **que le MAPAQ occupe pleinement son rôle et incarne mieux sa vision d'« appuyer le développement d'un secteur bioalimentaire prospère et durable contribuant à la vitalité des territoires⁴ » dans le cadre de la présente démarche.**

^[1] <https://www.quebec.ca/gouvernement/ministere/agriculture-pecheries-alimentation/mission-et-mandats>.

⁴ Mission et mandats du MAPAQ <https://www.quebec.ca/gouvernement/ministere/agriculture-pecheries-alimentation/mission-et-mandats> (3 nov. 2023).

2.2. Omission de l'apport socioéconomique des activités agricoles

En 2022, le secteur agricole québécois a généré 12,8 G\$ de recettes monétaires agricoles, ce qui en fait la plus importante activité du secteur primaire au Québec et un acteur économique de premier plan, particulièrement dans nos communautés rurales. Près de 28 400 producteurs forestiers, quant à eux, récoltent de la matière ligneuse pour une valeur annuelle de plus de 475 M\$, générant un chiffre d'affaires de 4,3 G\$ par la transformation de leur bois.

En 2021, les activités de l'industrie agroalimentaire québécoise ont généré au total un peu plus de 255 000 emplois et 30,2 G\$ de produit intérieur brut (PIB). De ces données, les activités du secteur agricole ont permis la création de 89 000 emplois (35 % des emplois de l'industrie) et ont rapporté 9,7 G\$ de PIB (32 % du PIB de l'industrie).

La pandémie a mis en évidence la fragilité de la chaîne alimentaire et rappelé l'importance, autant au gouvernement qu'à la population en général, d'accroître l'autonomie alimentaire du Québec. Cette nécessité se conjugue avec une volonté de la société québécoise de s'alimenter plus sainement et localement. La Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire (PNAAT), publiée le 6 juin 2022, souligne ce rôle fondamental de l'agriculture pour assurer notre autonomie alimentaire et précise que les activités agricoles jouent un rôle majeur dans la vitalité socioéconomique de plusieurs collectivités rurales et qu'elles entraînent des retombées sur les plans social, économique et environnemental⁵. Ainsi, les activités agricoles assurent l'autonomie alimentaire du Québec tout en contribuant substantiellement à la vitalité territoriale et socioéconomique de nos collectivités rurales.

8

Mis à part une analyse de la répartition géographique des différents types d'activités agricoles, le fascicule fait abstraction de l'important apport économique des activités agricoles aux économies locales. Comment peut-on réfléchir à la protection et au développement d'une activité en se limitant à une très courte présentation statistique et à un simple survol des différentes productions (végétale, animale, forestières, biologique)? Comment peut-on avoir une réflexion complète sur les activités d'un secteur sans contextualiser l'évolution spatiale de certaines de ses productions en fonction de programmes gouvernementaux spécifiques qui ont incité leur progression ou qui l'ont restreinte?

Dès 1978, cette réflexion était pourtant clairement ancrée dans la recherche de moyens pour assurer un meilleur approvisionnement constant à nos entreprises agroalimentaires de transformation dans un contexte de déstructuration grandissante des fermes face aux environs urbains⁶.

L'UPA DEMANDE :

- **que la présente consultation redirige ses efforts vers la réalisation d'un projet de société, fondé sur le renforcement de l'autonomie alimentaire du Québec.**

⁵ Ministères des Affaires municipales et de l'Habitation, PNAAT, p.19. [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/partage/mamh-mcc/PNAAT/BRO_PNAAT_fr.pdf?1666190312].

⁶ Côté, M., Mercier, G. et Roy, F. (2014) L'urbanisation de la campagne. Motifs et options du régime québécois de protection du territoire agricole. *Cahiers de géographie du Québec*, 58(165), 391-409. <https://doi.org/10.7202/1033011ar>.

2.3. Omission des producteurs et productrices agricoles

Le fascicule 2 est muet sur les pistes d'action à mettre en place pour valoriser et reconnaître les forces vives agricoles du secteur : les productrices et producteurs agricoles québécois.

Les entreprises agricoles, ce sont des familles agricoles, plusieurs générations de producteurs dévoués à nourrir la population, à contribuer à l'économie du Québec et à faire rayonner les produits d'ici partout dans le monde. Les producteurs et productrices agricoles, ce sont des hommes et des femmes qui font face quotidiennement à de multiples défis entourant la main-d'œuvre, la relève, l'isolement, les marchés parfois imprévisibles et différentes sources de pression (ex. : inflation, spéculation, changements climatiques, etc.).

Depuis 2006, la proportion de la relève agricole détenant un diplôme d'études postsecondaires (diplôme d'études professionnelles inclus) n'a cessé de croître pour atteindre aujourd'hui un taux de 86 %⁷. Le Québec se distingue également en affichant le taux de renouvellement des générations agricoles le plus élevé au pays. En effet, le Québec compte 3 exploitantes ou exploitants de moins de 40 ans pour 10 exploitantes ou exploitants de 55 ans et plus (30 %), dépassant ainsi la moyenne nationale canadienne de 24 %. Ces chiffres témoignent de la vitalité des jeunes acteurs agricoles et de l'importance d'agir en leur faveur dans le maintien des activités du secteur.

Le futur agricole, ce sont les producteurs d'aujourd'hui et les jeunes de la relève de demain qui veulent assurer l'autonomie alimentaire des générations à venir et la résilience alimentaire du Québec. Le rapport Ruiz-Lavoie rappelle que « le rôle du capital humain et du capital social dans le déploiement tant spatial que sectoriel dans certaines productions » est un important moteur de développement⁸. Toutefois, le fascicule sur les activités agricoles passe malheureusement sous silence la contribution et le visage des 42 000 agricultrices et agriculteurs québécois qui habitent nos régions et qui y pratiquent et y assurent le maintien des activités agricoles. Un dialogue prioritaire avec les producteurs et productrices agricoles et une écoute attentive de leurs propos et de leurs besoins sont souhaités par l'UPA.

L'UPA DEMANDE :

- **de relever le caractère humain et familial de notre agriculture, qui assure le maintien des activités agricoles actuelles et futures partout au Québec.**

⁷ MAPAQ (2021) *BioClips* vol. 29, n° 32, 23

⁸ Ruiz, J. et Lavoie, S. (2023). *L'évolution du secteur bioalimentaire sur les territoires du Québec. Identification des principales dynamiques et facteurs explicatifs* (2023RP-14, Projects Reports, CIRANO.) <https://doi.org/10.54932/GTKF5491>, p. 222.

3. Des menaces à contrer

Le dynamisme des activités et du milieu agricoles est menacé par la perte de territoires agricoles, par l'implantation d'usages non agricoles et par des restrictions croissantes en zone agricole. Avec seulement 4,7 % du territoire québécois zoné agricole et seulement 2 % du territoire cultivé⁹ ou en pâturage, les menaces sont nombreuses et urgentes à contrer si l'on souhaite préserver les activités agricoles et assurer leur développement.

Dès lors, en l'absence de mesures fortes visant à garantir et à protéger le développement des activités qui assurent l'autonomie alimentaire du Québec, le secteur agricole risque d'évoluer dans un environnement de plus en plus précaire.

3.1. Les activités agricoles ne sont pas adéquatement protégées par la loi

Bien que la protection et le développement des activités agricoles aient été intégrés à la LPTAA en 1989 et en 1996, il est évident que les mesures instaurées afin d'atteindre cet objectif sont insuffisantes. Alors que le législateur manifestait clairement sa volonté d'étendre les protections de cette loi d'ordre public à la pratique de l'agriculture en zone agricole, peu de dispositions dans la LPTAA vont concrètement dans ce sens. Certes, certains articles de la LPTAA visent à faciliter le maintien des activités agricoles dans un contexte de proximité avec les activités non agricoles. Toutefois, le constat est clair : l'ensemble des dispositions visant la protection des activités agricoles est trop faible pour face aux nombreux enjeux rencontrés.

10

Parmi les mesures prévues à la LPTAA, on retrouve l'immunité à l'égard d'un tiers dans le cas de poursuites civiles. Cependant, la LPTAA ne prévoit aucune forme d'immunité pour ce qui est des dispositions de nature réglementaire. Également, l'article 79.1 (LPTAA) exige des MRC et des communautés d'exercer leurs pouvoirs habilitants en matière d'aménagement et d'urbanisme avec l'objectif de favoriser l'utilisation prioritaire du sol à des fins d'activités agricoles. En se limitant à l'obligation de « favoriser » seulement, au lieu « d'assurer » l'utilisation prioritaire du sol à des fins d'activités agricoles, la mollesse de cette exigence législative ouvre la voie à l'implantation de nombreux usages autres qu'agricoles. Également, cette disposition ne s'applique pas aux municipalités locales, qui disposent de très vastes pouvoirs réglementaires. Des exemples seront relevés à la prochaine section.

Pour réellement agir sur ces applications divergentes, il nous apparaît essentiel non seulement de prévoir des exceptions agricoles au sein des règlements municipaux et d'aménagement visant la zone agricole, mais surtout de faire en sorte que le droit de pratiquer l'agriculture et des activités agricoles en zone agricole soit protégé adéquatement par la LPTAA. À cet effet, une disposition législative devrait prévoir qu'en zone agricole, l'utilisation prioritaire du sol « doit » être à des fins d'activités agricoles. Il est donc impératif de remédier à ces lacunes législatives afin d'assurer le développement de l'agriculture au Québec.

⁹ Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (2023), *Consultation nationale sur le territoire et les activités agricoles, fascicule 1 : le territoire agricole*. p. 13

L'UPA DEMANDE :

- que, pour garantir l'autonomie alimentaire du Québec, la LPTAA protège les activités agricoles avec la même rigueur qu'elle protège le territoire agricole;
- que l'utilisation prioritaire de la zone agricole aux fins de la pratique des activités agricoles et forestières soit enchâssée plus fermement dans la Loi.

3.2. L'encadrement municipal perturbe indûment les activités agricoles et forestières

La multiplication des interventions réglementaires des municipalités complexifie les activités agricoles et menace le caractère productif du territoire agricole et forestier. Plusieurs facteurs y contribuent.

3.2.1. Variabilité de la réglementation municipale

Par la responsabilité que leur confère la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU), les instances municipales interagissent avec le territoire agricole et la LPTAA.

Article 2.2.1. de la LAU : « La planification territoriale des communautés métropolitaines, des municipalités régionales de comté et des municipalités poursuit, sans s'y restreindre, les finalités suivantes : 8° la protection, la mise en valeur et la pérennité du territoire et des activités agricoles¹⁰. »

Selon l'article 79.1 de la LPTAA, la municipalité régionale de comté ou la communauté se doit « d'exercer ses pouvoirs habilitants en matière d'aménagement et d'urbanisme avec l'objectif de favoriser l'utilisation prioritaire du sol à des fins d'activités agricoles et en tenant compte de l'objet de la présente loi¹¹ ».

Il incombe ainsi aux MRC de faciliter le développement des activités agricoles par leurs outils de planification des utilisations du sol. Or, à la lecture de la section « Encadrement des activités agricoles par la réglementation municipale » du deuxième fascicule, il appert que dans de nombreux cas, la réglementation municipale est inadaptée, souvent exagérée et parfois même néfaste pour le développement de l'agriculture.

Rappelons qu'en 1996, l'arbitrage gouvernemental qui a mené à la modification législative de la LPTAA a été enclenché en réponse aux enjeux de cohabitation observés et à la multiplication de règlements municipaux qui introduisaient des contraintes pour les activités agricoles existantes. Cette modification législative visait à protéger l'exercice des activités agricoles en zone agricole et à se prémunir contre les réglementations abusives, le plus souvent dictées par le phénomène du « pas dans ma cour ». Ce même constat inquiétant est encore d'actualité 27 ans plus tard.

¹⁰ *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* : L.R.Q., Chapitre A-19.1. <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/A-19.1>.

¹¹ *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* : L.R.Q., C.P-41.1 <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/p-41.1>.

L'analyse, par le MAPAQ (2023), d'un échantillon de 46 MRC nous révèle qu'il existe une grande variabilité dans les réglementations municipales et qu'il existe de nombreuses dispositions contraignantes visant les activités agricoles, venant confirmer les témoignages récurrents des producteurs agricoles à cet effet.

Dans le cas du calcul des distances séparatrices relatives aux odeurs provenant des installations d'élevage, la variabilité ainsi que les effets négatifs des règlements répertoriés sont préoccupants. Le MAPAQ nous apprend que :

- seulement un tiers des MRC reprennent intégralement les paramètres édictés par les orientations gouvernementales en aménagement du territoire;
- plus d'un autre tiers les ont rendus plus contraignants;
- certaines MRC ont ajouté des mesures d'atténuation supplémentaires favorisant l'implantation ou l'agrandissement des exploitations, mais à des coûts additionnels.

Pour illustrer le caractère abusif de certaines exigences imposées, on retient que 14 MRC limitent la superficie maximale des bâtiments servant à l'élevage porcin en deçà de ce qui est nécessaire pour permettre la viabilité économique de cette activité.

Pour illustrer le manque d'adaptation de certaines réglementations municipales, l'analyse du MAPAQ révèle que plusieurs règlements sur les nuisances soumettent le milieu agricole aux mêmes normes que le milieu urbain, comme celle « de limiter la hauteur du gazon à un maximum de 20, 30 ou 60 cm, selon la municipalité ».

12

D'autres exemples précis de réglementation inadaptée sont présentés ci-dessous, afin de compléter ce portrait :

Exemple de réglementation municipale contraignant les activités agricoles en zone agricole	Type de répercussion sur les activités agricoles
Gatineau prohibe l'utilisation d'une arme à air comprimé, à l'exception de certaines zones pour les fins d'activités de chasse à la sauvagine/Règlement n° 42-2003	Capacité d'effarouchement diminuée Perte de récoltes
Saint-Bruno-de-Montarville réglemente les horaires d'utilisation des appareils munis ou non d'un moteur sur l'ensemble de son territoire. La machinerie agricole motorisée peut être employée entre 7 h et 21 h du lundi au vendredi; entre 9 h et 17 h le samedi et entre 10 h et 17 h le dimanche/Règlement SB-2004-21	Restriction des heures d'activités agricoles Perte de rentabilité possible et risques de gaspillage alimentaire
Bolton-Est exige un permis et une confirmation écrite par un ingénieur forestier pour toute coupe d'arbre (y compris les coupes sanitaires) touchant moins de 4 ha et une prescription sylvicole et des frais par ha d'arbres abattus pour toute autre forme de coupe/Règlement n° 2014-281	Dépenses en expertise, frais additionnels et délais
Montréal exige l'obtention d'un permis annuel d'utilisation de pesticides autorisés pour les exploitants agricoles et un registre annuel d'utilisation des pesticides/Règlement n° 21-041	Dépenses, temps et délais



Eastman est assujéti à l'interdiction d'appliquer des pesticides de type néonicotinoïde ou glyphosate/Règlement n° 2022-06	Perte de rentabilité possible Dépenses pour expertise
Laval impose des critères architecturaux aux bâtiments agricoles, exigeant, par exemple, des revêtements en parement en bois aggloméré pour certains bâtiments agricoles/Règlement CDU-1	Abandon de projets de construction de bâtiments agricoles Dépenses excessives
Saint-Isidore (MRC de La Nouvelle-Beauce) oblige les serres agricoles à installer des rideaux occultants à plus de 95 %, tant verticaux qu'horizontaux, pour éclairer hors des heures d'ensoleillement. Certaines dispositions exigent l'implantation de trois rangées d'arbres espacées de trois à quatre mètres/Règlement n° 364-2022	Infrastructures fragiles menacées (ex. : accumulation de neige, branches) et productions menacées (ex. : perte d'ensoleillement) Dépenses substantielles, temps et retards

Face à ce portrait, les producteurs agricoles sont naturellement préoccupés et sceptiques lorsque le milieu municipal revendique encore plus de responsabilités en lien avec la protection du territoire et des activités agricoles. Dans une perspective de gestion optimale des activités agricoles partout au Québec, les instances municipales devraient obligatoirement se référer et s'en tenir aux balises ou normes provinciales établies par le gouvernement en matière agricole afin d'éviter l'excès et les dérapages réglementaires. Ceci permettrait au milieu agricole une prévisibilité et une uniformité réglementaire, d'une municipalité à l'autre. Pour le milieu municipal, il s'agirait également d'importantes économies en temps et en ressources, tant pour l'élaboration que pour l'implantation et le respect de nouvelles normes.

S'ajoutent à la disparité et à la variabilité réglementaire des enjeux causés par l'implantation des usages non agricoles en zone agricole ou à la limite des périmètres urbains (PU); par exemple, la localisation d'une école ou d'une garderie à la limite du PU ou en zone agricole imposant un recul des activités agricoles dont l'implantation précède celle du nouvel usage.

S'ajoute aussi l'incapacité de plusieurs instances municipales à assurer pleinement les responsabilités qui leur incombent et qui ont des impacts négatifs directs sur la productivité des entreprises agricoles, comme par exemple le dossier de l'entretien des cours d'eau. Au Québec, avec l'importance des précipitations annuelles, l'enjeu de la gestion de l'eau est capital, car le drainage des terres agricoles dépend de la libre circulation des cours d'eau. Or, dans trop de cas, cette responsabilité municipale n'est pas assumée. Les MRC doivent garantir une assiduité dans la planification et la gestion des cours d'eau et elles se doivent d'être transparentes dans le calendrier des travaux, en priorisant les secteurs agricoles. De plus, le MAPAQ doit veiller à l'accomplissement de ces responsabilités municipales dans l'objectif de protéger et de stimuler les activités agricoles.

L'UPA DEMANDE :

- de renforcer la LPTAA afin d'obliger les municipalités à exercer leurs pouvoirs habilitants en vue d'assurer l'utilisation prioritaire de la zone agricole aux fins de pratique des activités agricoles et forestières;
- que les municipalités soient contraintes de limiter la portée de leurs règlements à la zone blanche lorsque les règlements risquent d'avoir une incidence sur les activités agricoles;
- de définir des normes s'appliquant à l'ensemble de la province en se basant sur des expertises agronomiques et agroéconomiques;
- que tout règlement qui risque d'avoir une incidence sur les activités agricoles soit soumis à un examen pour connaître ses éventuels effets sur le développement des activités agricoles et forestières;
- de prévoir des distances séparatrices appliquées à l'intérieur des zones blanches, notamment pour de nouvelles constructions, afin que les reculs soient calculés hors zone agricole.

3.2.2. Cadre législatif gouvernemental fragmenté et hétérogène

Le cadre législatif et réglementaire, fragmenté et hétérogène, émanant de divers ministères et paliers gouvernementaux, est complexe et limite exagérément les activités agricoles. Prenons simplement l'exemple de l'encadrement en agroenvironnement. Le secteur agricole est démesurément encadré comparativement à plusieurs autres secteurs économiques, avec 23 législations et réglementations environnementales s'y appliquant directement, excluant toutes les autres mesures législatives ou réglementaires pouvant s'appliquer aussi sur le territoire et sur les activités agricoles. De fait, le Québec se distingue en Amérique du Nord par l'ampleur de ses exigences environnementales ainsi que par la lourdeur administrative qu'elles génèrent. À cela s'ajoutent les diverses mesures ajoutées par les MRC dans le contrôle des activités agricoles.

14

Cette lourdeur et cette complexité législative et réglementaire sont si importantes qu'elles sont d'ailleurs identifiées comme l'une des trois principales causes de détresse psychologique affligeant les producteurs agricoles¹². Le Comité fédéral permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire a d'ailleurs recommandé, en 2019, « que le gouvernement du Canada et les ministères concernés tiennent compte, au moment d'étudier ou de mettre en œuvre les changements à la réglementation, de l'incidence que pourraient avoir ces changements sur les producteurs agricoles et les autres personnes du secteur et qu'ils atténuent les facteurs de stress possibles [...] en envisageant pleinement de renoncer aux changements prévus ou d'y apporter des modifications si on constate que ceux-ci auront une incidence trop négative sur le secteur agricole canadien¹³ ».

Ainsi, il s'avère essentiel que les ministères occupent un rôle prépondérant pour former, suivre et accompagner le monde municipal afin d'assurer la protection et le développement adéquats des activités agricoles dans l'ensemble de la zone agricole. À cet effet, les avis émis par le MAPAQ lors de l'examen des projets de règlements et de schémas par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation ne devraient plus n'être que consultatifs.

¹²Chambres des communes du Canada (2019). Santé mentale : une priorité pour nos agriculteurs, Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire, 42^e législature, 1^{re} session. p. 22.

¹³*ibid.* p. 22.

Précisons que la solution aux enjeux soulevés dans ce mémoire ne se trouve pas uniquement dans l'adoption de nouvelles lois et de règlements puisque les régimes juridiques en vigueur complexifient déjà démesurément la pratique de l'agriculture. Le MAPAQ et le gouvernement du Québec peuvent agir de diverses manières, notamment par l'investissement dans des programmes qui encouragent davantage la collaboration et l'adoption des bonnes pratiques. L'exemple du Plan de développement de la zone agricole (PDZA) est à souligner. Cet instrument de planification particulièrement approprié et qui devrait être adopté par toutes les MRC favorise la communication entre les producteurs agricoles et les divers acteurs locaux et représente le seul document caractérisant la zone agricole et ses incitatifs. Il serait toutefois opportun de réexaminer son intégration parmi les critères obligatoires énoncés à l'article 62 de la loi sur laquelle se fonde la CPTAQ, car dans certains cas, sa fonction est détournée. À titre d'exemple, dans le PDZA de la MRC des Maskoutains, une extension de parc industriel en zone agricole a été ajoutée au document après la fin des consultations.

En plus de ce contexte réglementaire et législatif existant difficile, le fascicule 2 et son sondage grand public ajoutent à cette confusion en amenant l'idée de l'inclusion de critères et de paramètres environnementaux dans la LPTAA. Une telle proposition créerait un dédoublement et une confusion inutiles, car l'objectif explicite du *Règlement sur les exploitations agricoles* (REA) est de baliser les pratiques environnementales.

Il est par ailleurs surprenant que ce fascicule aborde ce sujet en omettant complètement de présenter les efforts déjà demandés aux entreprises agricoles pour adopter des pratiques agricoles durables. Soulignons que les producteurs agricoles sont engagés depuis 1994 dans la mise en œuvre de diverses stratégies agroenvironnementales. Ces stratégies ont permis aux producteurs de se donner des outils collectifs et structurants qui sont, encore aujourd'hui, des piliers de leurs actions agroenvironnementales (ex. : développement d'un réseau de clubs-conseils en agroenvironnement, création de l'Institut de recherche et de développement en agroenvironnement, participation à de nombreux projets agroenvironnementaux, fauniques, en biodiversité, climatiques, etc.). Parmi ces initiatives, citons le projet de cohabitation agriculture-faune dans la zone littorale du lac Saint-Pierre, le laboratoire vivant du lac Saint-Pierre et Agrisolutions climat¹⁴.

Nous insistons sur le fait que le territoire et les activités agricoles sont perturbés par un encadrement législatif et réglementaire trop restrictif et hétéroclite émanant de divers paliers gouvernementaux (fédéral, provincial, régional et municipal). Cette multiplication des paliers décisionnels n'a rien pour stimuler la relève agricole, soit ceux qui devraient « agir pour nourrir le Québec de demain ».

¹⁴Au sein de la Confédération de l'UPA seulement, 11 projets à portée provinciale liés à l'agroenvironnement sont en cours en 2023. En plus de ces projets, s'ajoutent de nombreuses initiatives menées par les 25 groupes spécialisés ainsi que des projets régionaux pilotés par les 12 fédérations régionales de l'UPA. Ces actions sont inspirantes et peuvent servir de pivot pour réfléchir sur l'avenir du secteur agricole au Québec.

L'UPA DEMANDE :

- de raffermir le rôle du MAPAQ dans l'évaluation des politiques, des règlements et des normes touchant à l'agriculture, dans le transfert des connaissances et dans la sensibilisation auprès des pouvoirs publics afin de répondre à sa mission;
- d'effectuer un monitoring continu du développement et de la mise en œuvre des outils de planification ayant une incidence sur les activités agricoles et que celui-ci soit accessible à tous;
- d'abandonner l'idée d'ajouter de nouvelles normes agroenvironnementales à la LPTAA, tout comme à toute réglementation municipale, afin d'éviter la confusion et la duplication des normes;
- qu'une transition vers des activités agricoles plus durables soit soutenue par le développement de projets agroenvironnementaux pérennes, un soutien amélioré des services-conseils neutres et des programmes de rétribution pour les services en agroenvironnement.

3.3. Assouplissement de la protection de certains territoires où se déploient les activités agricoles

Le Plan d'agriculture durable est clair : « L'extension géographique de l'agriculture et la multiplicité de ses activités font du secteur agricole un moteur économique essentiel à l'occupation et à la vitalité du territoire québécois¹⁵. » Or, dans le fascicule traitant spécifiquement de la protection des activités agricoles, aucune affirmation de ce type n'est reprise et aucune référence à d'autres politiques ou programmes du gouvernement qui font cette corrélation n'est faite.

16

3.3.1. Au sein des communautés rurales dévitalisées et périphériques

Il est surprenant que le fascicule 2 aborde l'enjeu des communautés rurales dévitalisées et périphériques sans présenter la contribution régionale de l'agriculture à la vitalité de ces communautés (sociale, culturelle, identitaire et économique).

Bien au contraire, la section sur le développement des communautés rurales rappelle que « pour les autorisations [de la CPTAQ] pour des exclusions à des fins résidentielles dans une grande majorité de régions administratives, les taux d'autorisation sont systématiquement plus élevés dans les communautés rurales » et semble ouvrir la porte, dans son sondage, à une plus grande permissivité quant à l'implantation de résidences (ou autres UNA) en zone agricole, notamment dans les secteurs économiquement dévitalisés.

Rappelons que la production agricole et la transformation d'aliments sont le moteur économique de bien des régions. En 2019, elles étaient à la base de près de 235 000 emplois (équivalents temps complets), soit 5,4 % des emplois de la province, et engendraient 22,9 G\$ de PIB, ce qui

représente 5 % du PIB québécois. La documentation jointe¹⁶ au fascicule 2 présente une déprise spatiale des activités agricoles dans les régions dites rurales. Or, analysées sur le plan économique, ces mêmes régions ont maintenu une part stable de leurs recettes monétaires totales d'approximativement 10,5 % entre 1991 et 2021¹⁷, ce qui démontre leur contribution continue à l'économie agricole¹⁸. Il importe de clarifier que déprise spatiale ne veut pas dire déprise économique et que ni l'une ni l'autre n'est conciliable avec un taux d'autorisation trop élevé ou la multiplication des constructions résidentielles en zone agricole dans les communautés rurales.

En plus de cette clarification, le fait que les particularités régionales sont prises en compte dans les articles 12 et 62,10 de la LPTAA devrait être analysé plus attentivement. Selon les données de la CPTAQ, entre 1998 et 2022, la part des demandes d'exclusion autorisées hors agglomération de recensement (AR) ou hors région métropolitaine de recensement (RMR) s'élevait à 69 % relativement à 31 % pour les RMR ou les AR¹⁹, représentait plus du double des demandes (1252) dans les régions AR et RMR (556) et couvrait un total de 13 698 ha dans les régions hors AR ou RMR.

Une question que le fascicule aurait pu aborder est : Comment cesser l'hémorragie, freiner le gaspillage territorial, prévenir les enjeux de cohabitation et les coûts des infrastructures à moyen et long terme?

L'UPA DEMANDE :

- **que l'intégralité du territoire de la zone agricole et des activités agricoles et forestières soit préservée et que les mécanismes nécessaires à cette protection soient maintenus et renforcés;**
- **dans les MRC dévitalisées, de cesser de fragiliser les activités en perpétuant une ambiguïté sur la nécessité de protection du territoire et des activités agricoles;**
- **de reconnaître que le maintien d'une activité agricole dynamique est déterminant pour des milieux de vie complets et des communautés en santé;**
- **de maintenir les programmes de soutien aux activités agricoles et forestières adaptés aux territoires.**

3.3.2. Accroissement du morcellement à des fins agricoles

En 2017, la CPTAQ déterminait qu'il y avait plus de 58 451 lots (67 391 ha) disponibles de 10 ha et moins en zone agricole dans seulement trois régions administratives (Outaouais, Capitale-Nationale et Centre-du-Québec) et que ces lots se font, en très grande majorité acquérir par des

¹⁶Ruiz, J. et Lavoie, S. (2023). *L'évolution des activités agricoles sur le territoire québécois depuis la mise en place de la Loi sur la protection du territoire agricole. Rapport déposé au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec*. Trois-Rivières, Université du Québec à Trois-Rivières, 87 p.

¹⁷Statistique Canada, *Tableau 32-10-0239-01 Exploitations classées selon les revenus d'exploitation totaux, Recensement de l'agriculture, 2021 et Statistique Canada, Dépenses d'exploitation, revenus, genre de ferme et travail agricole rémunéré, Recensement de l'agriculture, 1991*

¹⁸Statistique Canada (2022) Données des recensements de l'agriculture 1991 et 2021

¹⁹Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (2023), *Consultation nationale sur le territoire et les activités agricoles, fascicule 2 : Les activités agricoles — Annexe Y*, p. 32.

individus qui n’y pratiquent pas l’agriculture²⁰. En 2023, le MAPAQ observe qu’il y a actuellement « des taux d’utilisation agricole d’en moyenne 4 % pour les unités de moins de 4 ha et de 28 % pour celles de 4 à 10 ha » et qu’en Outaouais, seulement 1 % des terres de 4 ha et moins sont utilisés à des fins agricoles²¹. Il appert donc que la zone agricole regorge de lots disponibles pour une utilisation agricole 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.

Il serait pertinent que le troisième fascicule explore des pistes de solution pour relancer les activités agricoles sur ces nombreux lots présentement disponibles et en faciliter l’accès économique pour la relève agricole

La section du fascicule portant sur le morcellement à des fins agricoles (p. 19) se concentre sur les changements qui ont été observés à la suite de l’adoption des modifications réglementaires à la fin de l’année 2021. On y fait référence à la faible variation du taux d’acceptation des dossiers de morcellement depuis l’adoption des modifications, tout en précisant que « pour les demandes de morcellement où il n’y avait pas de remembrement avec une superficie contiguë, le taux d’autorisation est plus élevé après l’entrée en vigueur des modifications (42 % c. 56 %) [et que] cet aspect est particulièrement notable pour les superficies de moins de 10 ha, alors que le taux d’autorisation est passé de 20 % à près de 35 %²² ». La période considérée étant beaucoup trop brève pour avancer quelque conclusion que ce soit, ces données ne contribuent pas à la compréhension de l’enjeu discuté.

Ici aussi, il devient clair que l’opportunité d’amorcer la réflexion sur une question fondamentale n’est pas exploitée. La question de fond demeure : comment peut-on encadrer les nombreuses menaces découlant de l’accroissement du morcellement pour des petites superficies à des fins agricoles en zone agricole?

L’UPA DEMANDE :

- **de mener des études sur l’impact de l’accroissement du morcellement de petites superficies agricoles sur le développement des activités agricoles dans le contexte québécois;**
- **que la LPTAA prévoit des mécanismes plus rigides (tels qu’un barème selon les catégories de superficie) pour protéger les petites superficies agricoles et ainsi échapper à l’abandon de l’activité sur un site morcelé à des fins agricoles;**
- **que le gouvernement développe un objectif de remise en culture des terres de 10 ha et moins;**
- **d’appliquer et de préciser le critère de viabilité de façon plus rigoureuse lors de l’évaluation des projets de morcellement à des fins agricoles par la CPTAQ.**

²⁰Commission de protection du territoire agricole du Québec (2017), *Réflexion sur le morcellement*, Direction des services professionnels et des communications, p. 30

²¹Ministère de l’Agriculture, des Pêcheries et de l’Alimentation (2023) *Consultation nationale sur le territoire et les activités agricoles, fascicule 2 : les activités agricoles* — Annexe R, p. 20

3.4. Multiplication des usages non agricoles et fragilisation de l'activité agricole

Le gouvernement statue, dans la PNAAT, que l'implantation d'usages non agricoles en zone agricole nuit au maintien et au développement de l'agriculture et provoque des conflits d'usages, et que l'éparpillement de notre empreinte sur le territoire entraîne des coûts importants²³. La multiplication des UNA en zone agricole complexifie la pratique agricole, réduit des superficies de terres disponibles pour l'agriculture et nuit à la capacité de production québécoise.

3.4.1. Reboisement, servitudes de conservation et projets de conservation en milieu agricole

Le fascicule 2 met en lumière la part importante de la zone agricole réservée aux milieux naturels. À cette fin, nous saluons la collaboration du MAPAQ, du ministère des Ressources naturelles et des Forêts, du ministère de l'Environnement, de la Lutte aux changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP) et de Canards Illimités Canada, qui ont permis la compilation de ces données. Cette veille devrait d'ailleurs se maintenir, voire s'étendre à l'ensemble des mesures de protection entreprises par des acteurs du secteur public ou privé en spécifiant la nature de la tenure foncière.

L'UPA est particulièrement préoccupée par la multiplication de ce type d'UNA dans les zones agricoles, surtout à la lumière des récents objectifs ambitieux fixés par les gouvernements fédéral et provincial. Soulignons à cet égard la grande pression qui sera exercée sur le territoire agricole par les fonds (650 millions) injectés dans le nouveau Plan Nature 2030 du gouvernement du Québec pour atteindre une cible de conservation de 30 % du territoire québécois.

Le tableau 4 du fascicule nous apprend qu'au moins 12 % de la zone agricole fait déjà l'objet de différentes mesures de protection. La plupart du temps, ces différentes mesures soustraient, en définitive, la possibilité de mettre les sols en production. Considérant la volonté du gouvernement d'accroître les superficies bénéficiant de mesures de protection à des fins environnementales, fauniques ou de biodiversité, la zone agricole se retrouve trop souvent, et de plus en plus, prise en étau entre la pression de l'urbanisation et la pression de la conservation. Des 735 060 ha déjà dédiés à des milieux humides, des habitats fauniques, des zones inondables, des aires protégées, des refuges biologiques, des habitats floristiques ou des écosystèmes forestiers, près de 140 000 ha se situent sur des terres de classes 1 à 3 de l'inventaire des terres du Canada et plus de 30 000 ha se retrouvent sur des superficies assurées par La Financière agricole du Québec (FADQ), donc activement cultivées. Doivent être ajoutés à ces calculs les superficies résultant d'initiatives privées, l'ensemble des superficies visées par l'interdiction de mise en culture en vertu du REA et toutes les superficies incluses dans les aires de protection des ouvrages de captage des eaux municipales, qui présentent de fortes limitations d'usage.

Comme mentionné précédemment, les gouvernements participent eux-mêmes à multiplier ce type d'UNA en zone agricole. Par exemple, dans le cadre du Programme 2 milliards d'arbres, le gouvernement fédéral peut financer la plantation d'arbres sur des terres agricoles, et ce, sans

²³Gouvernement du Québec (2022). *Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire : Mieux habiter et bâtir notre territoire — Vision stratégique*, ministère des Affaires municipales et de l'Habitation et ministère de la Culture et des Communications, 32 p.

aucun critère de protection des terres agricoles ni obligation d’obtenir l’avis du MAPAQ lorsque les superficies visées sont situées en zone agricole ou sur une superficie anciennement cultivée. Sur le plan provincial, des projets de compensation d’atteinte à des milieux naturels minent les terres et les activités agricoles. Citons à cet effet le cas du ministère des Transports du Québec qui a obtenu l’aliénation de 106,95 hectares dans les municipalités de Pike River et de Saint-Armand, dont 31,59 hectares étaient en culture²⁴, pour compenser son empiètement sur les milieux humides lors de la construction de l’autoroute 35 en Montérégie.

Il faut éviter que les initiatives de reboisement et de conservation entrent en conflit avec la préservation d’un autre patrimoine collectif, soit les terres agricoles. Pour ce faire, il est impératif de catégoriser de manière plus rigoureuse, en tant qu’usages non agricoles, les projets de conservation susceptibles d’avoir une incidence sur les activités agricoles. Le jugement Sethy²⁵ a rappelé le sens exact de la définition des « activités agricoles ». Pour éviter d’autres mésinterprétations, il est nécessaire de le clarifier directement dans la LPTAA. La LPTAA doit englober toutes les typologies de projets de reboisement et de conservation, qu’ils soient entrepris par des acteurs privés ou publics, encadrés par des ententes bilatérales, des conventions-cadres ou des servitudes, entre autres.

Au-delà du cadre réglementaire, une vision holistique du territoire qui refuse la mise en opposition systématique de la conservation à l’agriculture s’impose. Des modèles de développement concertés ont démontré qu’une coexistence harmonieuse est envisageable et nettement plus constructive. Pour progresser dans cette voie, il est crucial d’adopter une approche collaborative qui valorise et encourage les producteurs agricoles en tant qu’acteurs essentiels dans la protection et l’utilisation durable du territoire agricole. Les services écologiques qu’ils assurent et leur participation à la mise en place d’une meilleure cohabitation agriculture-nature doivent par ailleurs être reconnus par le gouvernement et la société.

L’UPA DEMANDE :

- **que la LPTAA soit renforcée afin d’éviter que les projets poursuivant des objectifs de conservation ou de reboisement n’interfèrent avec le potentiel des activités agricoles et forestières situées en zone agricole et qu’ils soient systématiquement reconnus comme des UNA;**
- **de tenir un registre public des superficies sous servitude de conservation.**

3.4.2. Déploiement des projets énergétiques et d’extraction en zone agricole

Une économie verte ne peut reposer sur l’utilisation d’une ressource limitée et non renouvelable qui assure l’autonomie alimentaire du Québec. Le gouvernement doit se doter d’une vision globale favorisant une transition énergétique vers une économie verte sans fragiliser,

²⁴Commission de protection du territoire agricole du Québec (2021), dossier 428099.

²⁵En mars 2023, la Cour du Québec (dossier no 460-80-001584-216), dans une décision opposant la Fédération de l’Union des producteurs agricoles (UPA) de la Montérégie, la Fondation pour la sauvegarde des écosystèmes du territoire de la Haute-Yamaska et la CPTAQ, a infirmé une décision de cette dernière dans laquelle elle ne s’était pas prononcée sur un volet de la demande pour une utilisation autre qu’agricole (usage de conservation), ayant rejeté ce volet de la demande comme non nécessaire. En conclusion, la Cour a retourné le dossier à la CPTAQ pour qu’elle analyse le volet de la demande concernant l’usage non agricole. Cette décision fait actuellement l’objet d’un pourvoi en Cour supérieure.

déstructurer ou menacer le patrimoine agricole. Pour éviter des solutions générant des conflits d'usage, le développement de projets énergétiques doit toujours être planifié et déployé hors de la zone agricole.

Développement éolien

Les installations nécessaires pour exploiter un parc éolien (éoliennes, chemins d'accès, tours de mesure de vent, poste de transformation, ligne de raccordement électrique, etc.) ont des répercussions sur les superficies cultivables, sur les activités agricoles actuelles et futures, sur le milieu agricole dans lequel ils s'inscrivent et sur la cohabitation avec les citoyens. À l'image d'autres infrastructures, les parcs éoliens devraient s'implanter à l'extérieur de la zone agricole. Afin d'assurer la transparence et une meilleure acceptabilité par la population, la tenue de consultations publiques est essentielle pour avoir le soutien des communautés envers les projets éoliens.

Dans une perspective où l'objectif global du gouvernement est de quadrupler la capacité éolienne de la province d'ici 2040, un suivi systématique et soutenu devrait être fait auprès de l'ensemble des parties prenantes pour toutes les démarches.

Développement de mines, de carrières et de sablières

Entre le 1^{er} août 2022 et le 1^{er} août 2023, cinq MRC situées dans les régions de l'Outaouais, de la Mauricie, de Lanaudière et des Laurentides ont enregistré une augmentation moyenne de 52 % du nombre de nouveaux claims miniers sur leurs territoires respectifs²⁶. Dans le cas particulier de la région de l'Outaouais, 45 537 hectares, soit 14 % de la zone agricole, sont visés par un titre minier actif²⁷. En outre, Depuis le 10 août 2023, un nouveau programme du gouvernement du Québec (enveloppe budgétaire de 4,25 M\$) est disponible pour l'exploration minière des minéraux critiques et stratégiques (MCS), dans le but de soutenir la réalisation et le développement de projets. Avec cette annonce, la protection des zones et des activités agricoles est à risque. Depuis 1998, 10 demandes liées à l'exploitation minière couvrant une superficie totale de 1 780 ha ont été traitées par la CPTAQ et toutes ont abouti à des décisions favorables²⁸.

La cohabitation entre l'exploitation minière et l'agriculture soulève des préoccupations, notamment en ce qui concerne les conflits potentiels liés, par exemple, à l'usage de l'eau et à la biosécurité. Les oléoducs, les gazoducs et les lignes de transport d'électricité enfouies peuvent également complexifier les activités agricoles, car elles limitent notamment le sous-solage et le passage d'équipement d'irrigation.

²⁶ | Éric-Pierre Champagne, La Presse. (2023, 6 octobre). *Sud du Québec: La hausse de claims miniers préoccupe les citoyens*. La Presse. <https://www.lapresse.ca/actualites/environnement/2023-10-06/sud-du-quebec/la-hausse-de-claims-miniers-preoccupe-les-citoyens.php>

²⁷ Ministère des Ressources naturelles et des Forêts (MRNF), 2021 - Carte interactive. *MRNF, Québec; Produits et services en ligne - Mines, Carte interactive*. https://sigeom.mines.gouv.qc.ca/signet/classes/I1108_afchCarteIntr (Système d'information géominère du Québec consulté le 2 novembre 2023). Compilation de la Fédération régionale de l'UPA Outaouais-Laurentides.

²⁸Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (2023). *Consultation nationale sur le territoire et les activités agricoles, fascicule 2 : les activités agricoles*.

L'UPA DEMANDE :

- que l'obligation (article 65.1, LPTAA) de tout promoteur ou demandeur de démontrer qu'il « n'y a pas ailleurs sur le territoire de la municipalité régionale de comté et hors de la zone agricole un espace approprié disponible aux fins visées par la demande d'exclusion » soit étendue sur l'ensemble du territoire du Québec pour de grands projets énergétiques;
- que la CPTAQ assure un suivi rigoureux du non-respect des règlements, des conditions de l'autorisation et de la remise en état des sites concernant l'exploitation de mines, de carrières et de sablières.

3.4.3. Activités connexes à l'agriculture

La zone agricole doit demeurer un lieu de production agricole et forestière (cultures, élevages, exploitation des boisés privés). Ainsi, les activités agricoles devraient toujours y primer.

Les activités connexes à l'agriculture permettent de mettre en valeur la production agricole et forestière, mais elles ne doivent pas être une source additionnelle de conflits entre les producteurs ou les activités. Or, l'arrivée d'activités connexes peut contraindre le développement des activités agricoles présentes ou futures en établissant, par exemple, des distances séparatrices (certaines activités agrotouristiques, les tables champêtres, les lieux d'hébergement, etc.).

Afin de maintenir un contrôle efficace et un déploiement harmonieux de ces activités connexes, il est essentiel, tout d'abord, de respecter les règles établies en se conformant à la définition de l'agrotourisme telle qu'elle se lit à l'article 80, paragraphe 3, de la LPTAA : « Agrotourisme s'entend d'une activité touristique complémentaire à l'agriculture qui est exercée sur une exploitation agricole et qui met en relation des producteurs agricoles avec des touristes ou des excursionnistes afin de leur permettre de découvrir le milieu agricole, l'agriculture et sa production par l'accueil et l'information que leur réserve leur hôte. »

Ensuite, bien que des lieux de transformation alimentaire soient nécessaires sur l'ensemble du territoire québécois pour assurer une valorisation et une mise en marché adéquates des produits agricoles et forestiers, ces lieux ne doivent pas nécessairement se retrouver en zone agricole, surtout lorsqu'on transforme des produits agricoles provenant de plusieurs producteurs d'une même région.

Enfin, en ce qui concerne la vente à la ferme, les producteurs détiennent déjà les autorisations nécessaires pour commercialiser leurs produits dans leur propre exploitation. Toutefois, l'enjeu se situe lorsque la part de produits extérieurs à l'entreprise agricole augmente au-delà d'un seuil de 50 %. Une multiplication de ce type d'activité ayant de moins en moins une relation étroite avec les produits de la ferme peut non seulement créer une concurrence malsaine avec des activités de producteurs agricoles locaux (ex. : kiosques), mais elle irait complètement à l'encontre de l'objectif fondamental, qui est de favoriser un lien direct entre producteurs et consommateurs. Ceci peut causer, par ailleurs, une prolifération d'usages non agricoles en zone agricole et, surtout, un affaiblissement de la protection des activités agricoles en zone agricole, en concédant au territoire un usage plus commercial et para agricole.

L'UPA DEMANDE :

- **de se référer à la définition d'agrotourisme de la LPTAA dans l'ensemble des politiques et documents de planification des gouvernements afin d'éviter l'implantation, en zone agricole, d'activités commerciales connexes qui ne relèvent pas directement d'activités agricoles;**
- **que des études soient entamées pour évaluer les effets de l'accroissement des activités connexes sur le maintien des activités agricoles dans le contexte québécois.**

3.4.4. Enrichissement des terres agricoles

Le terme « friche » est utilisé pour décrire les terres agricoles qui ont été abandonnées sans intention de les cultiver. Le MELCCFP a estimé qu'en 2019, le Québec comptait 60 823 ha de terres agricoles en friche dans la zone agricole²⁹.

Lutter activement contre l'enrichissement des terres agricoles, par le biais de mesures spécifiques, pourrait contribuer à l'établissement de nouvelles exploitations agricoles. Pour l'UPA et la Fédération de la relève agricole du Québec, chaque hectare de terre agricole laissé en friche représente une occasion manquée de contribuer à l'autonomie alimentaire du Québec, à la préservation des terres agricoles et au développement de différentes activités agricoles³⁰.

Le Québec devrait prendre exemple sur la législation internationale visant à préserver les superficies de terres agricoles cultivables. La France et la Suisse, par exemple, imposent des restrictions et des sanctions aux propriétaires de terres en friche, tout en prévoyant des procédures pour les attribuer aux agriculteurs. Des programmes de remise en culture y sont également mis en place, tout comme au Québec. Cependant, il convient de noter que ces programmes sont limités et souvent insuffisants pour l'ampleur des superficies concernées³¹.

L'UPA DEMANDE :

- **de stimuler l'occupation agricole dynamique des terres en déployant des programmes et mécanismes afin de décourager l'enrichissement des terres (mesures incitatives, taxation supplémentaire ou tout autre moyen jugé approprié);**
- **que des mesures particulières (soutien technique et financier comparable à celui accordé aux mesures de reboisement) soient mises en place pour encourager la remise en culture des terres agricoles en friche, y compris les terres anciennement cultivées hors zone agricole;**
- **que le gouvernement établisse un objectif de remise en culture des terres de 10 ha et moins.**

²⁹Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (2023), *Consultation nationale sur le territoire et les activités agricoles, fascicule 1 : le territoire agricole*. p. 28

³⁰Plateforme de revendication. Fédération de la relève agricole du Québec. (28 novembre 2022). <https://faq.quebec/planreleve/>

³¹Parent, G., et Leclercq, M. (2023). *Protection du territoire et des activités agricoles : LPTAA et mécanismes juridiques innovants*. Chaire de recherche en droit sur la diversité et la sécurité alimentaires. Québec, Québec. P55-57.

4. Mesures en soutien aux activités agricoles

4.1. Faciliter l'implantation de résidences temporaires pour les TET

La question du logement pour la main-d'œuvre étrangère temporaire (TET) dans le secteur agricole est devenue un enjeu important. Les normes et exigences fédérales, provinciales et municipales actuelles imposent des procédures lourdes qui peuvent compromettre la réussite d'une saison de production et, donc, la viabilité des exploitations agricoles. Il est crucial d'engager une réflexion approfondie avec toutes les parties prenantes, y compris l'UPA, afin de définir des solutions adéquates pour garantir la disponibilité de logements décentes qui tiennent compte de la capacité des entreprises et du bien-être des travailleurs. Cette réflexion devra aussi prendre en considération que :

- lorsque les nouvelles normes relatives aux logements pour travailleurs étrangers temporaires seront connues, un important goulot d'étranglement dans le traitement des demandes par la CPTAQ est à prévoir;
- de nombreuses municipalités interdisent des « structures mobiles » adaptées à ce type de logement sur leur territoire pour des raisons purement esthétiques.

Nous réitérons ici les demandes formulées dans le premier mémoire de l'UPA en lien avec le fascicule 1.

Dans un contexte de crise du logement, le développement d'une proposition spécifique au logement pour les TET devient une solution intéressante qui contribuerait aussi à soulager le marché immobilier.

24

L'UPA DEMANDE :

- **que soit créé pour les résidences des TET un statut distinct (« catégorie autre ») au sein du corpus légal de manière à faciliter leur implantation en zone agricole et accélérer tout traitement de dossier.**

4.2. Réflexion à faire sur les activités agricoles hors zone agricole

Les initiatives d'agriculture urbaine contribuent à sensibiliser les citoyens et à les rapprocher de l'agriculture. Elles poursuivent plusieurs d'objectifs touchant à la santé, l'environnement, l'éducation et le renforcement communautaire urbain. De plus, les projets d'agriculture urbaine offrent de belles occasions de requalifier les espaces urbains, de renforcer la concertation sur les enjeux alimentaires urbains et les dynamiques alimentaires locales et de tisser des liens entre le monde agricole et le monde urbain.

Relativement aux terres agricoles situées hors zone agricole dans certaines régions du Québec³², nous tenons à mettre en lumière la démarche concertée entreprise en 2022 dans la région administrative Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine. Cette démarche a été menée par la communauté maritime des Îles-de-la-Madeleine, l'UPA de la Gaspésie-Les Îles et la Direction régionale du MAPAQ et visait à encadrer la construction résidentielle dans les secteurs agricoles et forestiers par l'adoption d'un règlement de contrôle intérimaire, suivi ultérieurement par un schéma d'aménagement et de développement. Cette collaboration fructueuse a permis de réaliser un portrait des secteurs d'importance pour l'agriculture madelinienne et de dégager une perspective à long terme. Ce type de caractérisation et de collaboration rendant possible l'identification de pistes d'action pour la protection et la valorisation des activités agricoles devrait être encouragé et soutenu. Tout comme pour les terres en zone agricole, il est aussi important d'éviter, pour les terres agricoles hors zone agricole, le reboisement et l'enfrichement des terres anciennement cultivées. En effet, malgré la stabilisation du taux d'artificialisation en Gaspésie entre 2000 et 2010³³, certains secteurs, tels que celui de Douglas Town à Gaspé (sans zone agricole décrétée), a perdu la majorité de son potentiel agricole, notamment par l'enfrichement³⁴.

Relativement aux terres agricoles situées au nord du 50^e parallèle, il est à rappeler que les terres comprises dans une région agricole désignée ont déjà la possibilité d'inclusion en zone agricole. Effectivement, même si un lot n'a pas été inclus à la zone agricole au moment du décret initial de zone agricole (de 1979 à 1981), il demeure possible de modifier le plan de cette zone pour l'inclure. Le processus peut toutefois être assez exigeant et une municipalité peut refuser d'appuyer la demande d'inclusion. Pour ces entreprises agricoles, il serait pertinent d'offrir un accompagnement afin de faciliter le processus.

Des discussions préliminaires entamées en 2020 avec certains des producteurs concernés ont permis de comprendre que ceux-ci souhaitent davantage de reconnaissance, un statut permettant d'assurer la pérennité de leurs fermes et l'accès à certains programmes.

³²Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (2023) *Consultation nationale sur le territoire et les activités agricoles, fascicule 2 : les activités agricoles*, p. 17

³³Institut de la statistique du Québec. (n.d.). Comptes des terres du Québec méridional — principaux résultats. <https://statistique.quebec.ca/fr/produit/publication/comptes-terres-quebec-meridional-principaux-resultats>

³⁴L'Institut de la Statistique du Québec [1], Québec. *Comptes des terres du Québec méridional. Cartographie interactive*. https://statistique.quebec.ca/cartovista/comptes_terres/index.html Consultée 2023-08

L'UPA DEMANDE :

- que des programmes soient mis en place pour soutenir des travaux concertés de caractérisation des terres et des activités agricoles hors zone agricole;
- d'encourager l'implantation de pratiques agricoles à vocation mixte (production, éducation, sensibilisation, mission sociale et éducative, aménagements comestibles, etc.) en zone blanche ainsi que leur déploiement limitrophe aux zones agricoles;
- que reprennent les discussions entre le MAPAQ et la Fédération régionale de l'UPA pour évaluer la meilleure option pour répondre aux besoins spécifiques des terres agricoles situées au nord du 50^e parallèle.

4.3. S'adapter aux risques liés aux changements climatiques

L'impact des changements climatiques et leurs aléas sont abordés dans une section du fascicule et dans les questions de réflexion. Comme le sujet n'est pas directement lié à la LPTAA, nous ne l'aborderons que brièvement. Le contexte climatique est prioritaire dans l'élaboration de toute législation agricole puisqu'il entraîne déjà des effets sévères sur les systèmes alimentaires locaux et internationaux. Les répercussions se font déjà ressentir, comme en témoignent le déracinement quasi total d'une érablière d'approximativement 2,5 ha à Saint-Alexis, dans Lanaudière, lors du derecho du 21 mai 2022³⁵, ou encore, les pluies torrentielles du mois de juillet 2023 qui auraient endommagé près de 60 % des superficies maraîchères du Québec³⁶.

26

Le fascicule 2 souligne que les impacts des changements climatiques varieront en fonction des régions et des différentes productions agricoles au Québec. Il met en évidence quelques conséquences sur l'agriculture, telles que l'accroissement de la pression exercée par les ennemis des cultures et les maladies, l'occurrence des inondations et des sécheresses, ainsi que l'émergence de nouvelles espèces exotiques envahissantes. Les répercussions négatives sur la capacité de production et la productivité agricole se font déjà sentir au Québec et ailleurs dans le monde, comme l'indiquent les experts³⁷.

L'Institut climatique du Canada prévoit que, dès 2025, les dommages liés aux changements climatiques réduiront de moitié la croissance économique du Canada. Étant donné que les entreprises agricoles sont particulièrement touchées par les changements climatiques et qu'elles travaillent déjà activement à contrer les risques climatiques, nous appelons le gouvernement à mettre en œuvre des mesures concrètes pour accompagner ces entreprises dans leur adaptation aux changements climatiques. Il est important de noter que les agriculteurs et les agricultrices sont parmi la population la plus vulnérable en ce qui concerne les effets néfastes sur la santé des travailleurs, tels que le stress thermique et la pollution atmosphérique. De plus, l'adaptation aux

³⁵Une érablière presque entièrement rasée par le derecho. Radio. (2022, 30 mai). <https://ici.radio-canada.ca/ohdio/premiere/emissions/le-15-18/segments/entrevue/403386/orages-degats-erables-arbres-agriculteurs>.

³⁶Daphné Cameron. La Presse. (30 octobre 2023). *Pluies torrentielles de juillet : un déluge de pertes dans les champs*. La Presse. <https://www.lapresse.ca/actualites/2023-10-30/pluies-torrentielles-de-juillet/un-deluge-de-pertes-dans-les-champs.php>.

³⁷L'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (2016). *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture : changement climatique, agriculture et sécurité alimentaire*. Rome.

changements climatiques se révèle être une approche rentable pour la société québécoise, avec une estimation selon laquelle chaque dollar investi dans l'adaptation génère entre 13 \$ et 15 \$ de bénéfices directs et indirects³⁸.

Soulignons le rôle essentiel des producteurs agricoles pour offrir à la société québécoise des aliments produits par des entreprises durables et engagées dans l'effort collectif au regard des changements climatiques. Il est essentiel de maintenir et d'ajuster les mesures visant l'adaptation des entreprises, et ce, en collaboration étroite avec les producteurs.

L'UPA DEMANDE :

- **que le gouvernement se munisse d'un plan pour pallier les risques des changements climatiques pour le secteur agricole ou bioalimentaire incluant prioritairement la mise en place de programmes d'adaptation pour les entreprises agricoles et un renforcement de l'accompagnement agronomique;**
- **que le gouvernement soutienne de manière plus directe la recherche et le transfert des connaissances concernant le secteur agricole pour réaliser de véritables analyses des risques et des programmes de sécurité.**

Conclusion

Le MAPAQ doit contribuer au renforcement des capacités et des opportunités pour le secteur agricole. À cet effet, il peut agir de plusieurs manières, comme un moteur et un leader, pour assurer l'exemplarité de l'État.

Les activités agricoles subissent une pression constante et grandissante. Le corpus législatif et réglementaire fragmenté et hétéroclite, tant du gouvernement que du milieu municipal, ont un effet négatif et des répercussions majeures sur les activités agricoles existantes et futures. De plus, plusieurs menaces doivent être contrées : reboisement des terres agricoles, enrichissement, morcellement de terres agricoles et multiplication d'UNA en zone agricole.

Rappelons finalement la contribution socioéconomique majeure des entreprises agricoles dans toutes les régions du Québec.

Finalement, face aux diverses pressions énumérées et aux contextes géopolitique et climatique actuels, le MAPAQ doit remplir son rôle en réitérant l'autonomie alimentaire comme priorité nationale et en soumettant des propositions concrètes de renforcement de la protection des activités agricoles existantes et de leur développement futur.

³⁸L'institut climatique du Canada (2022). *Réduire les coûts des impacts climatiques pour le Canada*. p. 86.