

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 août 2023



ISBN 978-2-89556-234-4 (PDF)
Dépôt légal, 3e trimestre 2023
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives du Canada

Table des matières

L'Union des producteurs agricoles	5
Introduction	7
1. Des omissions préoccupantes	8
1.1. Les menaces à la préservation des terres agricoles s'accroissent.....	8
1.1.1. Une forte demande persistante	8
1.1.2. D'importantes superficies perdues	8
1.1.3. Progression de la valeur marchande des terres agricoles au-delà de leur valeur économique agricole	8
1.2. L'intention du législateur était claire lors de l'adoption de la LPTAA	9
1.3. La démarche de consultation doit servir au renforcement de la LPTAA.....	10
1.4. La démarche doit être cohérente avec les autres politiques et législations visant le territoire agricole.....	10
1.4.1. L'importance de présenter l'ensemble des acteurs concernés.....	11
1.4.2. Le devoir de faire mieux et plus	11
2. Des modifications primordiales à apporter	13
2.1. Préserver l'homogénéité du territoire agricole pour maximiser les bénéfices collatéraux	13
2.2. Préserver l'ensemble des sols agricoles	16
2.3. Se méfier des accommodements qui minent la résistance de la digue	18
2.3.1. Une autonomie alimentaire à garantir : les terres en culture.....	18
2.4. Rigueur des analyses à maintenir	19
2.4.1. Renforcer le rôle de l'autorité impartiale en place	19
2.4.2. Le travail complémentaire de l'UPA.....	20
3. Mesures additionnelles à prévoir	21
3.1. Mesures pour l'encadrement des usages non agricoles	21
3.1.1. Demandes à portée collective	23
3.1.2. Résidences liées aux activités agricoles.....	24
3.1.3. Les serres et les autres bâtiments agricoles.....	25
3.2. L'enfrichement et le reboisement.....	25
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'administrateurs. 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.

Introduction

La *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (LPTAA) est un véritable succès de politique publique. Cette loi de zonage aura permis de préserver les sols propices à une activité agricole diversifiée et de gérer de façon rationnelle le dézonage de superficies protégées pour répondre aux autres besoins de la société. Ce succès qui dure depuis 45 ans doit être prolongé et renforcé et non pas dilué.

L'expérience de la pandémie de COVID 19, la situation géopolitique et les multiples effets des changements climatiques renforcent l'importance de préserver tous les sols agricoles et leurs différents potentiels afin d'accroître l'autonomie alimentaire. Le territoire agricole, ce sont les producteurs agricoles qui l'habitent, les activités agricoles qui s'y pratiquent et l'autonomie alimentaire qu'il garantit. Le Québec ne fait pas exception à ce constat et devrait s'engager plus fortement à sa protection intégrale.

Quoiqu'en disent les détracteurs, des superficies importantes demeurent disponibles hors zone agricole (municipalité, MRC, communauté métropolitaine) pour le développement résidentiel, commercial et industriel. À titre d'exemple, en 2011¹, la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) évaluait à plus de 15 000 hectares d'espaces disponibles recensés à vocation résidentielle ou économique dans ses périmètres d'urbanisation (PU) et en 2023², elle confirmait que les parcs industriels font une utilisation sous-optimale de leur espace au sol et qu'il y a un inventaire de près de 3 800 ha d'espaces vacants à vocation industrielle disponibles au développement (sans contrainte ou avec quelques contraintes techniques).

Avec seulement 4,7 % du territoire québécois zoné agricole et seulement 2 % du territoire cultivé³ ou en pâturage, cette ressource non renouvelable est rare et très précieuse. Nous avons une responsabilité collective de garantir le maintien de cette ressource pour les générations futures. Détourner des sols agricoles de leur vocation première, c'est une perte irréversible. Il faut arrêter les empiétements et l'étalement en zone agricole. De par leurs rôles respectifs, la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) et l'UPA œuvrent inlassablement depuis 45 ans à la protection du territoire et des activités agricoles. De par l'exemplarité de ses engagements et de ses décisions, le gouvernement doit s'affirmer comme partenaire de la protection de ce patrimoine collectif et de l'autonomie alimentaire qu'il assure.

Dans le contexte d'une première phase de consultations (fascicule 1 : document de consultation et ses annexes) et faute d'une vision forte et d'une perspective complète sur les deux autres thématiques visées par la consultation, d'autres commentaires et recommandations seront formulés ultérieurement en complément de ceux formulés dans le présent mémoire.

¹ CMM, *Plan métropolitain d'aménagement et de développement*, 2011. https://cmm.qc.ca/wp-content/uploads/2019/03/pmad_plan_metropolitain_aménagement_developpement.pdf

² CMM, *Programme de revalorisation des espaces industriels-cahier des charges*, avril 2023 https://cmm.qc.ca/wp-content/uploads/2023/04/2023-04-24_PRG_CMM_PREI_CahierCharges_FIN.pdf

³ Nous reprenons ici la définition du MAPAQ. Le territoire cultivé ou en pâturage : Soit les terres en culture et les terres consacrées à des prairies ou à des pâturages permanents. Document de consultation 2023.

1. Des omissions préoccupantes

1.1. Les menaces à la préservation des terres agricoles s'accroissent

La pression est bien réelle et palpable lorsque l'on observe le nombre de demandes d'autorisation adressées à la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ).

1.1.1. Une forte demande persistante

Entre 1998 et 2022, 38 164 demandes d'autorisation ont été déposées à la CPTAQ (MAPAQ, 2023) pour des usages non agricoles (UNA) dans la zone agricole. Entre 2019 et 2022, 263 demandes d'exclusion représentant 2 567 ha ont été déposées à la CPTAQ¹. Durant la même période, la pression continue pour étendre le secteur résidentiel en zone agricole représente autour de 40 % des demandes d'implantation et d'agrandissement d'un UNA résidentiel déposées annuellement⁴. Ce phénomène s'amplifie avec le télétravail. Pour l'année 2020-2021 seulement, plus de 1 598 demandes ont été adressées à la CPTAQ, dont 56 % (897 demandes) visaient des autorisations d'exclusion⁵, d'implantation d'une nouvelle utilisation non agricole, d'une utilisation accessoire ou bien d'un agrandissement d'une utilisation non agricole existante⁶.

1.1.2. D'importantes superficies perdues

À la pression qui s'exprime par le nombre de demandes s'ajoutent la pression faite par les nouveaux secteurs commerciaux et industriels ainsi que la multiplication des projets autoroutiers et d'exploitation des ressources, des lignes de transport d'électricité, des pipelines et des parcs éoliens. Soulignons que ces derniers⁷ ont représenté près de 69 % des superficies accordées (42 046 ha) pour des UNA entre 1998 et 2022. Pour l'année 2020-2021 seulement, 379 demandes⁸ ont été adressées à la CPTAQ pour ces usages. L'intention gouvernementale de multiplier les projets d'éoliennes sur le territoire québécois est à cet effet très préoccupante.

Conjuguées à ces pressions et à un développement urbain encore trop peu densifié, les politiques de taxation municipale et les modèles d'aménagement du territoire actuels perpétuent la perception selon laquelle le territoire agricole est un espace en attente de développement. Force est de constater que la zone agricole est menacée.

1.1.3. Progression de la valeur marchande des terres agricoles au-delà de leur valeur économique agricole

Une saine gestion de l'urbanisation devrait être mise en place afin d'éviter un étalement des UNA en zones agricoles. Ces mesures incluent, notamment, la consolidation des pôles urbains existants, la concentration de la croissance urbaine, la requalification des secteurs urbains existants ainsi que la densification et l'intensification des usages.

⁴ 44,4 % en 2021-2022 et 39,7 % en 2020-2021 et 40,3 % en 2019-2020. Rapport de gestion CPTAQ.

⁵ CPTAQ, *Rapport annuel de gestion 2021-2022*, 2021.

⁶ *Ibid.*

⁷ Les types d'usages inclus sont : commercial ou industriel, exploitation des ressources, services d'utilité publique et énergie, transport et communication.

⁸ La nature des demandes compilées pour ces usages est l'implantation d'une nouvelle utilisation non agricole et l'utilisation accessoire ou l'agrandissement d'une utilisation non agricole existante.

Toutefois, il est important de comprendre que le modèle fiscal actuel perpétue, encourage et mise sur l'étalement urbain. Par ailleurs, il décourage les villes de contrer la spéculation immobilière.

Le fardeau des répercussions du modèle fiscal actuel est porté par tous les contribuables du Québec en léguant aux générations futures les choix très coûteux d'aménagement du territoire que font certaines municipalités.

D'ailleurs, les experts soulèvent l'enjeu de la saine gestion de l'urbanisation depuis des années et le gouvernement, lui-même, l'a de nouveau réitéré en 2021.



Nos pratiques actuelles encouragent l'étalement urbain, soit le mode de développement le plus coûteux sur tous les plans : économique, environnemental et humain. Dépendance à l'automobile, perte de superficies agricoles, dégradation, voire disparition de milieux naturels et augmentation de la vulnérabilité sont autant d'effets collatéraux de nos façons d'occuper notre territoire⁹.



Le gouvernement a le devoir de renforcer les mécanismes existants de préservation intégrale de la zone agricole du Québec afin de contrer les multiples menaces observées et d'assurer une saine gestion de l'urbanisation. Il serait important de documenter et d'analyser plusieurs mesures de politiques publiques pouvant être envisagées dans le cadre du troisième thème de la consultation, intitulé « La propriété des terres agricoles ».

1.2. L'intention du législateur était claire lors de l'adoption de la LPTAA

9

L'intention du législateur était claire en 1978. Avec 30 % de la superficie totale des fermes perdue entre 1960 et 1978, soit 1 741 000 hectares¹⁰, le législateur comprenait déjà que « restreindre la zone industrielle, accroître la densité d'occupation à l'intérieur du périmètre urbain et prévenir la disparition des superficies agricoles demeurent autant d'objectifs auxquels une loi d'urbanisme et une loi du zonage agricole pourraient contribuer significativement¹¹ ».

Le législateur avait alors souhaité que la LPTAA soit avant tout « une loi pour l'agriculture et pour les cultivateurs¹² ». Aujourd'hui, les productrices et les producteurs agricoles demandent de ramener ce principe à l'avant-scène : la LPTAA doit répondre aux besoins de l'agriculture et la zone agricole doit être intégralement protégée.

Bien que l'analyse des autres mesures législatives pour protéger le territoire agricole ailleurs dans le monde soit instructive, le gouvernement ne peut oublier que la part occupée par des territoires propices à des activités agricoles est plus petite au Québec qu'ailleurs dans le monde. Avant de procéder à l'élaboration d'une liste d'exemples d'interventions comme présentée à l'annexe B du

⁹ MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION, *Vers une stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement du territoire*, Québec, 2021.

¹⁰ MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, *Document de consultation sur la protection du territoire agricole québécois*, 1978, 52 pages.

¹¹ « Deux lois nécessaires : le zonage et l'aménagement du territoire », *Le Devoir*, 8 septembre 1978.

¹² Citation de Jean Garon dans QUÉBEC. ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, 1978.

document de consultation, un réel travail d'analyse des enjeux et des menaces spécifiques au territoire agricole québécois doit être préalablement complété afin que les comparaisons soient justes.

DEMANDE DE L'UPA :

- **Que la consultation se recentre sur les grands principes ayant guidé à l'époque l'élaboration de la LPTAA, c'est-à-dire : une loi de zonage ayant préséance sur les autres lois visant le territoire et distincte des lois d'aménagement.**

1.3. La démarche de consultation doit servir au renforcement de la LPTAA

L'UPA salue l'intention de revoir les mesures de protection du patrimoine territorial agricole au Québec, mais sans excès de naïveté. Derrière cette démarche, nous distinguons le regard de ceux qui y perçoivent une occasion d'affaiblir et de réduire les fondements nécessaires à sa protection.

Les terres agricoles sont une ressource rare qui attire de plus en plus la convoitise. Ceci se traduit par de petits et grands intérêts financiers qui multiplient les acquisitions de terres agricoles, des promoteurs qui se questionnent sur la nécessité de protéger 6,3 millions d'hectares, des citoyens qui ne demandent qu'un « accommodement » pour leur maison dans la zone agricole, ignorant l'incidence des précédents créés ainsi, et des élus municipaux qui souhaitent se soustraire de l'autorité de la CPTAQ et qui invoquent même que le régime de protection du territoire agricole est un frein au développement rural.

10

Si le législateur souhaite maintenir le potentiel agricole du Québec pour les cent prochaines années, il devrait se méfier de l'effet des multiples accommodements qui sont demandés à l'application de la LPTAA.

Cette question sera abordée plus en détail dans le second mémoire de l'UPA.

1.4. La démarche doit être cohérente avec les autres politiques et législations visant le territoire agricole

La documentation déposée par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ) est muette sur le contexte législatif actuel. Cette première phase de consultation est introduite sans aucune référence aux positions gouvernementales en faveur de la préservation du territoire agricole ayant été prises au cours des trois dernières années. Pourtant, et ce n'est pas banal, les initiatives suivantes ont reconnu l'importance de la préservation du territoire agricole :

- Consultation sur la Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires (2021);
- Adoption du projet de loi n° 103 visant à alléger le fardeau administratif des entreprises modifiant la LPTAA (2021);
- Publication de la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire (PNAAT) (2022);
- Adoption du projet de loi n° 16 modifiant la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) (2023);

- Consultations sur les nouvelles orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire (OGAT) (2023).

Il ne faut donc pas présenter cette réflexion dans un vacuum des engagements et orientations déjà convenus par le gouvernement. En prenant connaissance de ceux-ci, il est difficile de bien comprendre l'objet de cette première phase de consultation. Le débat sur la nécessité de préserver le territoire agricole a été fait et devrait être clos. Pourquoi relancer un débat ayant déjà eu lieu dans les trois dernières années?

1.4.1. L'importance de présenter l'ensemble des acteurs concernés

Les gouvernements municipaux ont des rôles fondamentaux dans l'aménagement du territoire, et par le fait même dans la protection du territoire et des activités agricoles. Les conséquences directes et indirectes des décisions prises par le monde municipal sur le territoire, son dynamisme et les activités agricoles ou forestières (ex. : aménagement des boisés en zone agricole) qui s'y pratiquent sont grandes. Il est essentiel que le gouvernement maintienne un regard et un suivi serrés de ces décisions afin de minimiser les effets pervers d'une réglementation municipale hétérogène et parfois aléatoire. Il serait, par ailleurs, fort utile de présenter un portrait plus descriptif, comme le bilan de la mise à jour des schémas d'aménagement et de développement, les plans de développement de la zone agricole et de mesures mises en place, la réglementation municipale appliquée en zone agricole (zonage de production, contrôle d'abattage, etc.).

Afin de compléter le portrait des choix faits par différents paliers gouvernementaux en zone agricole, il importe que le gouvernement fasse aussi le décompte des nombreux décrets adoptés en zone agricole. La multiplication des interventions réglementaires ou législatives et la complexification réglementaire mènent à la diminution du caractère productif du territoire agricole et forestier, à un désengagement des agriculteurs et forestiers, à une réduction de la mise en valeur de potentiel de ce territoire et éventuellement à une déstructuration de ces activités économiques.

DEMANDE DE L'UPA :

- **Faute d'avoir ce portrait dans le premier fascicule, que soit présenté un bilan des réalisations et des décisions municipales sur le territoire en lien avec les activités agricoles et forestières dans les fascicules subséquents.**

1.4.2. Le devoir de faire mieux et plus

La PNAAT établit que l'« étalement urbain est coûteux pour le Québec. [...] La croissance urbaine et l'implantation d'usages non agricoles en zone agricole nuisent au maintien et au développement de l'agriculture¹³ ».

¹³ MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION ET MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DES COMMUNICATIONS, *Mieux habiter et bâtir notre territoire : Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire – vision stratégique*, 2022, p. 20-21.

« Étendre de manière diffuse et éparpillée notre empreinte sur le territoire entraîne également des coûts importants : perte de terres agricoles, dégradation des milieux et des paysages naturels les plus accessibles à la population et perte de biodiversité. [...] »

L'arrivée de nouvelles activités dans les milieux ruraux, tout comme l'accumulation d'usages non agricoles en zone agricole, peut provoquer des conflits d'usages. Les attentes des résidents et celles des agriculteurs peuvent varier en fonction de leur manière d'habiter et d'utiliser le territoire.

Face à ces constats, le gouvernement reconnaît que [...] pour contrer la perte des milieux naturels et des terres agricoles ainsi que l'augmentation des émissions de GES générées par le secteur du bâtiment, il faut agir sur la croissance urbaine. Il faut l'orienter vers des milieux dotés d'infrastructures et de services publics et adopter des formes d'aménagement qui permettent de consolider et de diversifier les territoires qui ont déjà été artificialisés¹⁴.

Le projet de loi n° 16 aura aussi permis l'adoption de l'article 2.2.1 de la LAU qui détermine clairement que la première finalité de cette loi est « l'utilisation optimale du territoire, notamment en vue de limiter l'étalement urbain, de manière à assurer que les générations futures pourront y vivre et y prospérer ».

Jumelées à une orientation spécifique qui stipule qu'« en territoire agricole, il est donc essentiel de limiter l'expansion urbaine et prioriser les activités agricoles¹⁵ », de multiples actions peuvent être entreprises pour accompagner ce virage nécessaire. Les nouvelles OGAT établissent, dans ce sens, plusieurs obligations à respecter, comme :

1. déterminer, à l'échelle de son territoire, les besoins prévisibles en termes d'espace pour les fonctions résidentielles, commerciales, urbaines et industrielles pour les 20 prochaines années;
2. orienter les activités structurantes vers les principaux pôles d'équipements et de services, en priorisant les secteurs centraux;
3. déterminer, pour chacun des périmètres urbains (PU), un seuil minimal de densité résidentielle suffisamment élevé pour éviter tout empiétement en zone agricole et dans les milieux naturels;
4. limiter le prolongement et l'implantation des réseaux d'aqueduc et d'égout aux PU et aux secteurs à vocation commerciale ou industrielle.

¹⁴ *Ibid.*, p. 20.

¹⁵ MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'HABITATION, *Document de consultation : En vue de la publication des nouvelles orientations gouvernementales en aménagement du territoire*, p. 37.

À partir de celles-ci, les actions pourraient se traduire par des bilans d'artificialisation, des inventaires, des espaces sous-exploités ou vacants à vocation industrielle et commerciale dans les périmètres urbains ainsi que déterminer les opportunités de requalification et de redéveloppement des terrains peu optimisés et peu valorisés selon différentes affectations dans le PU ou dans des secteurs urbanisés.

L'intention collective et législative est donc claire et le débat sur la nécessité de préserver le territoire agricole vient d'être fait. En combinaison avec la finalité historique de la LPTAA, la consultation nationale devrait avoir une prémisse de départ plus forte et directive : freiner l'étalement urbain en zone agricole, introduire le principe de « zéro perte nette » pour le territoire agricole (aucune nouvelle perte de superficie agricole ou forestière) dans une perspective d'autonomie alimentaire¹⁶ ainsi qu'assurer plus de protection du territoire et des activités agricoles sur tous types de sols partout au Québec, tant pour les projets futurs que pour ceux en cours.

DEMANDES DE L'UPA :

- **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;**
- **Que la consultation nationale affirme plus fermement et plus directement son objectif, soit de freiner l'étalement urbain en zone agricole en introduisant le principe de « zéro perte nette » pour le territoire agricole;**

2. Des modifications primordiales à apporter

2.1. Préserver l'homogénéité du territoire agricole pour maximiser les bénéfices collatéraux

La zone agricole ne protège pas uniquement les terres cultivées. L'établissement des décrets ayant délimité la zone agricole du Québec a aussi permis de préserver de grands blocs homogènes en incluant des sols de faible qualité agronomique, des milieux humides, des milieux naturels et des boisés. De ce fait, le législateur s'est assuré d'éviter que les activités agricoles ne soient gênées par d'autres usages considérés comme incompatibles^{17,18}. Il a également été convenu d'inclure les érablières à l'intérieur de cette zone en raison de leur potentiel acéricole.

¹⁶ À cet effet, le congrès de l'UPA 2021 a adopté unanimement une résolution intitulée « La protection du territoire et des activités agricoles et forestières comme priorité nationale ». Cette résolution demandait au gouvernement d'assurer l'exemplarité de l'État dans le choix, la localisation et l'aménagement de l'ensemble de ses projets sur le territoire, de cesser le recours aux décrets et de procéder à la réinclusion en zone agricole de toute superficie exclue par décret et dont le projet d'implantation a été abandonné. Elle demandait également au MAMH de renforcer le contrôle des périmètres d'urbanisation et de tendre vers un principe de zéro artificialisation afin de réduire la pression, tant sur les milieux agricoles et forestiers que sur les milieux naturels.

¹⁷ VACHON, B., *Rebâtir les régions du Québec*, Éditions Multimondes, 2022, p. 211.

¹⁸ Les amendements apportés à la LPTTA en 1996 pour protéger le droit de produire sont venus renforcer cette intention.

Les bénéfices associés au maintien de grands blocs homogènes pour définir la zone agricole du Québec s'ajoutent à ceux relatifs au besoin de production de biens alimentaires. Voici certains de ces bénéfices et services rendus qui méritent une attention particulière :

- La préservation des paysages ruraux de nos régions a été assurée par le maintien de l'agencement des milieux agricoles et forestiers qui façonnent les différents paysages du Québec (en région comme en zone péri-urbaine). La zone agricole aura eu pour effet d'éviter de dénaturer ces paysages par un plus grand morcellement des terres, la multiplication des routes et des changements d'usages néfastes;
- La réduction de la fragmentation des écosystèmes dans le sud du Québec a assuré le maintien de l'habitat des nombreuses espèces floristiques et fauniques qui dépendent de grands massifs forestiers et a facilité le maintien de corridors écologiques qui favorisent le déplacement et la migration des espèces entre eux;
- L'inclusion des érablières dans la zone agricole aura permis de protéger le potentiel acéricole du Québec en prévision d'une mise en valeur qui s'est accélérée dans les dernières décennies et qui demeure, encore aujourd'hui, fort importante en terres privées comme en terres publiques¹⁹;
- Le développement d'une industrie sylvicole en présence de massifs forestiers d'importance et la réduction du morcellement des terres boisées auront contribué à maintenir une activité sylvicole rentable sur les superficies nécessaires dans toutes les régions du Québec²⁰.

Ces quelques exemples illustrent les bénéfices du maintien de grands ensembles homogènes qui garantissent simultanément la protection de plusieurs potentiels territoriaux comme assurer la protection du potentiel acéricole des érablières tout en maintenant la possibilité de réaliser plusieurs activités d'aménagement forestier. Ils justifient donc que la LPTAA continue de limiter la fragmentation et le morcellement du territoire agricole. Limiter, car elle ne l'interdit pas.

Le cas de la relève agricole

Comment concilier cette nécessité de préserver de grands blocs homogènes et des propriétés de grandes tailles avec la demande de la relève agricole de parfois souhaiter accéder à des lots de plus petites tailles dans un contexte de démarrage ou d'un modèle d'affaires alternatif viable?

Pourtant, la zone agricole regorge de lots disponibles pour une utilisation agricole de moins de 10 ha. À titre d'exemple, en 2017, la CPTAQ détermine qu'il y a plus de 58 451 lots disponibles de 10 ha et moins sur 67 391 ha en zone agricole dans trois régions administratives (Outaouais, Capitale-Nationale et Centre-du-Québec). Cela se traduit par 90 % de lots disponibles de 4 ha et moins et 57 % de superficies disponibles sur des lots entre 4 ha et 10 ha. Ces

¹⁹ Le mémoire des Producteurs et productrices acéricoles du Québec traitera de cet élément plus en détail.

²⁰ CÔTÉ, M-A. GILBERT, D. NADEAU, S., « Impact of Changes in the Sociological Characteristics of Small-Scale Forest Owners on Timber Harvesting Behavior in Quebec, Canada », *Small-Scale Forestry*, 2016, p. 375-392.

lots se font, en grande majorité, acquérir par des individus qui ne pratiquent pas l'agriculture²¹. Ces petites surfaces augmentent la pression immobilière sur et dans la zone agricole.

La clé ne réside donc pas nécessairement dans un morcellement supplémentaire, mais dans l'établissement de mécanismes pour favoriser le transfert de ces lots à la relève agricole. Le mémoire sur la propriété des terres agricoles (thème 3 de la consultation nationale) abordera cette question.

En attendant, il importe de rappeler que la relève agricole est plurielle et ne peut être cantonnée dans un type de besoin territorial.

La préservation de grands blocs homogènes est donc nécessaire pour maintenir la polyvalence de paysages et de territoires non fragmentés dans une perspective d'accès au territoire agricole et au métier d'agriculteur pour les générations futures.

Dans la réflexion sur la portée de la LPTAA, la cohabitation est, de notre point de vue, l'un des enjeux sous-estimés. L'enjeu de cohabitation peut être réduit par le maintien de grands blocs agricoles homogènes protégés. Plusieurs municipalités considèrent la zone agricole comme un espace propice à la construction d'immeubles à caractère résidentiel ou autre. Cette approche n'a pas pour seule incidence le morcellement et la fragmentation des activités agricoles et forestières, car elle génère *de facto* des conflits d'usage qui diminuent la capacité de mettre en valeur la zone agricole. Ces nouveaux conflits d'usage mènent malheureusement à l'adoption de règlements anti-nuisances (bruits, odeur, poussière, etc.) qui sont intrinsèques à l'activité agricole ou forestière. Pourtant, la problématique vient directement de l'augmentation des usages non agricoles en zone agricole.

Ces enjeux de cohabitation peuvent être facilement réduits par le maintien de grands blocs homogènes. Ainsi, toute forme d'implantation de nouveaux usages en zone agricole doit avoir des conditions explicites.

Nos commentaires seront approfondis à la suite de la publication du deuxième fascicule de la présente consultation. Il importe toutefois de documenter cette réalité qui se traduit sur le terrain par de multiples exemples, comme :

- l'adoption par des municipalités de règlements limitant les élevages ou les épandages de lisiers/fumiers sur leur territoire afin de réduire les problèmes d'odeurs associés à une activité agricole normale;
- l'adoption de règlements par le ministère des Transports et de la Mobilité durable qui entravent la circulation de machineries agricoles sur les routes.

²¹ CPTAQ, *Réflexion sur le morcellement*, 2017, 30 p.

Les experts commencent à considérer la fragmentation des terres agricoles comme ayant « une relation significative et positive avec l'abandon des terres cultivées²² ». Dans une perspective de protection du territoire et des activités agricoles, des études sur cette relation de cause à effet entre la fragmentation et la fragilisation, voire l'abandon des activités agricoles adaptées au contexte québécois, seraient fort pertinentes à faire.

DEMANDES DE L'UPA :

- **Que les bénéfiques associés au maintien des grands blocs homogènes soient reconnus et que leur intégrité soit préservée;**
- **Que la pondération du critère de maintien de ces ensembles homogènes soit renforcée lors de l'étude des demandes de dézonage par la CPTAQ;**
- **Que des études soient enclenchées sur l'effet du morcellement sur le maintien des activités agricoles dans le contexte québécois.**

2.2. Préserver l'ensemble des sols agricoles

Il est étonnant de prendre connaissance de la section portant sur la qualité des sols pour des usages agricoles dans le premier fascicule. Celle-ci peut laisser croire que du développement immobilier pourrait être davantage permis sur les terres classées 4, 5, 6, 7 et O tout en occultant que certains végétaux nécessitent ce type de substrat pour se développer.

Bien évidemment, la LPTAA prévoit que la CPTAQ doit se baser sur le potentiel agricole du lot ainsi que sur ses possibilités d'utilisation à des fins agricoles dans l'évaluation des demandes, notamment des critères 1 et 2 de l'article 62. Par ailleurs, la CPTAQ doit également tenir compte, au-delà de ces deux critères, de plusieurs autres facteurs, comme les opportunités de développement, l'homogénéité de la communauté agricole et la cohabitation des usages, dans le cadre d'une décision.

La classification des sols utilisée a été une référence utile au cours des années 1960 à 1980. Toutefois, il importe de préciser que seule, elle ne peut être utilisée pour établir le potentiel, les possibilités et les occasions réelles d'utilisation des sols dans la zone agricole. Dans certaines régions, les sols dits de « moins bonne qualité » constituent dans les faits des sols propices à des productions agricoles diversifiées, dynamiques et nécessaires pour l'essor de la communauté. Il importe de reconnaître l'utilité de tout sol agricole selon les différents types de production agricole et forestière. La liste d'exemples démontrant cette réalité est longue; notons-en quelques-uns : on peut d'emblée penser aux bleuetières dans la région du Lac-Saint-Jean qui poussent sur des sols forestiers, le potentiel acéricole en sols de classes 4 et 7 des terres de Rabaska dans la région de la Chaudière-Appalaches, la production de pommes de terre dans la région de Lanaudière qui se concentre sur des sols sablonneux de classe 4, les vignobles de la région de l'Estrie sur des paysages vallonnés et des sols variés (classes 2 à 5) ou les terres noires, baptisées jardins du Québec, dans la région de la Montérégie qui dépendent de sols de classe O.

²² CÔTÉ, M., MERCIER, G. ET ROY, F., « L'urbanisation de la campagne. Motifs et options du régime québécois de protection du territoire agricole », *Cahiers de géographie du Québec*, volume 58, numéro 165, décembre 2014. <https://www.erudit.org/en/journals/cgq/2014-v58-n165-cgq02065/1033011ar.pdf>.

Les connaissances scientifiques, l'évolution des moyens techniques, voire les réalisations par l'innovation, sans égard aux « classes de sol », démontrent clairement les limites de cet indicateur. Le potentiel des sols est un élément important en agriculture, mais les pratiques, les techniques et les savoir-faire, qui sont évolutifs, sont différents d'un entrepreneur à l'autre tout comme les résultats.

Devons-nous donc voir dans cette section du premier fascicule une avenue envisagée pour réduire la superficie de la zone agricole? Mettre l'accent sur la protection des sols de meilleure qualité pourrait éventuellement avoir des répercussions négatives : diminution de la protection des terres agricoles de moindre qualité et ajout de contraintes indues pour les activités agricoles dans les secteurs ayant un moins grand potentiel agricole.

Nous estimons que ce serait une grave erreur d'entrevoir cette option. D'autant plus que les experts ont depuis longtemps établi que de concentrer les efforts de protection sur les terres présentant les meilleurs potentiels agricoles serait une grave erreur. Certains cas documentés dans le monde dès la fin du dernier siècle ont déjà fait cette démonstration.



On constate [...], à travers l'expérience de différents pays, notamment les États-Unis, que cette mesure (d'instaurer des secteurs exclusifs dans le but de protéger encore davantage les terres dont les sols présentent les meilleurs potentiels agricoles) accentue en fait la pression exercée par l'urbanisation diffuse en la concentrant sur les autres parties du territoire agricole (Daniels, 1999). Ainsi, il ne suffit pas, pour résoudre le problème, de cantonner en certains lieux les conflits avérés ou potentiels entre les usages agricoles et non agricoles. On ne fait que déplacer le problème tout en courant le risque de l'accroître. De plus, il n'est pas dit que les secteurs voués à l'exclusivité agricole ne se trouvent pas insidieusement privés d'éléments essentiels à leur vitalité²³.



DEMANDES DE L'UPA :

- **Que soit clairement inscrite l'intention du gouvernement :**
 - d'établir que les superficies actuellement incluses dans la zone agricole sont toutes propices pour des activités agricoles et forestières au Québec;
 - d'envisager pour les terres agricoles sous pression une intervention spécifique sans aucun allègement de la protection actuelle des terres agricoles ou forestières;
- **Que le concept des classes de sols ne soit pas retenu et que le critère de potentiel agricole continu soit toujours évalué avec l'ensemble des 10 autres critères obligatoires d'analyse (art. 62) dans les décisions de la CPTAQ;**

²³ Ibid.

2.3. Se méfier des accommodements qui minent la résistance de la digue

La compilation des données de la CPTAQ (2023) indique que les superficies incluses dans la zone agricole ont dépassé celles qui ont été exclues entre 1988 et 2022. Ainsi, en apparence, la zone agricole est présentée comme étant stable. Toutefois, et c'est majeur, une analyse plus pointue démontre clairement que cette stabilité est très discutable.

1. Les inclusions à l'échelle du Québec visent principalement des sols de classes 6 et 7 (57 % des superficies incluses);
2. 80 % de l'ensemble des inclusions et 59 % des superficies incluses de classes 6 et 7 se retrouvent au Saguenay–Lac-Saint-Jean, en Abitibi-Témiscamingue, sur la Côte-Nord et dans le Bas-Saint-Laurent;
3. Il y a nettement plus d'exclusions que d'inclusions dans neuf régions administratives (Outaouais, Montérégie, Mauricie, Laurentides, Lanaudière, Estrie, Chaudière-Appalaches, Centre-du-Québec, Capitale-Nationale);
4. Les exclusions en sols de classes 1 à 5 se concentrent dans les neuf régions où la pression à l'étalement ainsi que la pression urbaine et spéculative sont les plus fortes;
5. Même hors les neuf régions sous pression, les pertes des classes 1 à 3 demeurent supérieures aux gains.

Le tableau 2 récapitulatif présenté dans la section 3.1 détaille bien ces constats dans le cadre d'une analyse plus complète de l'état réel de la zone agricole au Québec :

Bien qu'il soit possible d'améliorer un sol, l'inclusion de terres en régions périphériques ou éloignées ne peut compenser la perte de terres présentant les plus grands potentiels agronomiques dans neuf régions du Québec. Dans les faits, la balance au compte réel du potentiel du territoire agricole du Québec est négative.

Cette concentration des inclusions dans certaines régions et sur un certain type de sol devient un inquiétant constat de marginalisation progressive de l'agriculture et de l'affaiblissement de capacité de dynamisme agricole, de polyvalence de production ainsi que d'une certaine multiplication des sources de conflits et de problèmes de cohabitation.

2.3.1. Une autonomie alimentaire à garantir : les terres en culture

Le gouvernement fait la promotion et soutient de multiples initiatives de planification territoriale qui visent à développer un système alimentaire local et à le mettre en valeur, tout en assurant un ancrage au territoire et un accès à des aliments sains, frais et locaux pour une plus grande autonomie alimentaire et une meilleure résilience des communautés²⁴, telles que les plans de développement de la zone agricole (PDZA) ou les plans de développement des communautés nourricières (PDCN).

En considérant la donnée relative à la très faible superficie des terres en culture par habitant au Québec que révèle le MAPAQ, il sera nécessaire de prévoir une action ciblée de protection des

²⁴ QUÉBEC, *Plan de développement d'une communauté nourricière*, <https://www.quebec.ca/agriculture-environnement-et-ressources-naturelles/agriculture/industrie-agricole-au-quebec/protection-mise-en-valeur-territoire-agricole/developpement-communaute-nourriciere>.

terres agricoles cultivées et potentiellement cultivables hors zone agricole. Avec seulement 0,24 ha en culture/habitant. Le Québec a un ratio 15 fois plus bas que l'Alberta, 6 fois plus bas que le Canada, 2 fois plus bas que la France et 5 fois plus bas que les États-Unis²⁵.

Ainsi, dans la perspective de garantir une autonomie alimentaire au Québec et des systèmes alimentaires résilients territorialisés, des mesures de protection particulières deviennent incontournables à assurer pour l'ensemble des terres en culture ou en pâturage (2 %).

Comme décrit précédemment, l'état de situation présenté par le gouvernement met en lumière le fait que la menace de destruction des terres agricoles est, à tout le moins, aussi grande qu'en 1978 lors de l'adoption de la LPTAA. Il appert que ces sols sont particulièrement menacés par l'étalement urbain, mais également par les infrastructures d'utilité publique qui ne cessent de se multiplier.

DEMANDES DE L'UPA :

- **Qu'aucune superficie cultivée ne puisse, dorénavant, être considérée pour du dézonage;**
- **Que des dispositions particulières de réciprocité et des conditions d'implantation additionnelles soient imposées à proximité d'une terre agricole en culture (contiguë ou limitrophe) à tout nouvel usage autre qu'agricole, qu'il soit en zone agricole ou à l'intérieur du PU.**

2.4. Rigueur des analyses à maintenir

2.4.1. Renforcer le rôle de l'autorité impartiale en place

Pour l'UPA, le rôle et l'autorité de la CPTAQ sur le traitement uniforme des différentes demandes partout au Québec doivent être mis en évidence. Il serait d'autant plus important de lui fournir les ressources nécessaires pour mener son mandat avec diligence.

En raison de leurs multiples responsabilités, les élus municipaux sont régulièrement sollicités par des promoteurs de projets résidentiels, commerciaux et industriels (ex. : autorisations de construire, changements dans les règlements de zonage, développement de nouveaux quartiers). Ces élus font des choix en tentant de contenter tout un chacun selon les planifications territoriales en vigueur, leurs programmes politiques et l'influence des groupes de pression. Ainsi, il existera toujours un conflit de valeur apparent entre le développement et la préservation d'un territoire.

Cette réalité milite pour le maintien du mécanisme d'autorisation actuel prévu à la LPTAA où un organisme impartial, bénéficiant d'un pouvoir quasi judiciaire, est appelé à étudier les demandes visant le territoire agricole et à trancher en fonction de critères dépassant les intérêts ou l'environnement municipal du moment.

Nous croyons que les ressources allouées à la CPTAQ sont insuffisantes actuellement. Des mandats d'éducation, d'information, de sensibilisation, en complément au travail actuel, sont des pistes qui permettraient de mieux accompagner les autorités locales. Encore mieux, avec des moyens supplémentaires, la CPTAQ serait en mesure d'initier un plus grand nombre de suivis et

²⁵ MAPAQ, document consultation, 2023.

de vérifications, ainsi que de mener les actions juridiques nécessaires lorsqu'il y a infraction à la LPTAA.

DEMANDES DE L'UPA :

- **Que soit maintenue l'autorité de la CPTAQ sur le traitement des demandes d'exclusion de la zone agricole et d'implantation d'usages non agricoles partout au Québec;**
- **Que soient fournies à la CPTAQ les ressources nécessaires pour assumer l'entièreté de son mandat avec diligence.**

2.4.2. Le travail complémentaire de l'UPA

L'UPA agit à titre d'association accréditée auprès de la CPTAQ. Pour assumer cette responsabilité, elle dispose de ressources d'expérience compétentes en matière d'aménagement du territoire dans son unité centrale ainsi que dans chacune des régions du Québec. L'UPA collabore et intervient avec ses partenaires territoriaux à différents niveaux, que ce soit concernant les démarches de concertation ou de co-construction comme les PDZA et les PDCN, les démarches de planification et d'aménagement du territoire comme les schémas d'aménagement et les comités consultatifs agricoles ou l'analyse de différentes demandes d'autorisation comme les avis faits à la CPTAQ. Les interventions effectuées par ces ressources s'appuient par ailleurs sur une politique d'aménagement de l'organisation. Ainsi, chaque avis requis en vertu de l'article 58.4 de la LPTAA est analysé rigoureusement.

Sans cette obligation de solliciter l'avis de l'UPA, il est à parier qu'un déséquilibre de point de vue s'établirait lors de l'étude des demandes où seuls les arguments des promoteurs à un dézonage seraient entendus.

20

Ces avis contribuent à l'analyse de la CPTAQ et soulèvent les préoccupations potentielles face à certaines demandes déposées. Pour 259 décisions rendues au cours de l'année 2021-2022 par la CPTAQ, l'UPA a analysé et transmis 234 avis. Favorables à plus de 60 % des cas²⁶, les avis de l'UPA permettent de donner une voix aux producteurs agricoles dans des dossiers où les intérêts sont multiples et où la pression en faveur d'usages non agricoles en zone agricole est forte.

DEMANDE DE L'UPA :

- **Qu'en tant que voix des producteurs agricoles et forestiers dans toutes les régions du Québec, l'UPA demeure la seule organisation accréditée responsable de formuler des avis dans les dossiers déposés à la CPTAQ.**

²⁶ Les avis défavorables produits pour la même année se limitent à 24 % des dossiers soumis.

3. Mesures additionnelles à prévoir

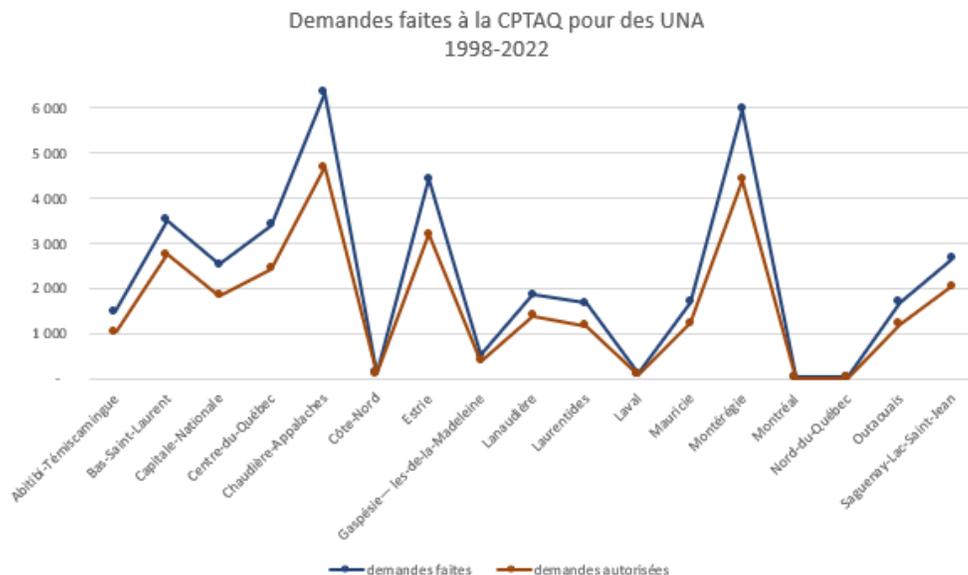
3.1. Mesures pour l'encadrement des usages non agricoles

Une bonne analyse et compréhension des pressions exercées sur le territoire et les activités agricoles ne peuvent se faire en fonction d'une seule donnée. C'est la combinaison des données ou des facteurs de fragilisation de notre patrimoine territorial agricole qui permet d'avoir une image complète de l'état de situation.

À titre d'exemple, les compilations faites (annexes du fascicule 1 de la présente consultation) renforcent un regard en silo ou par catégorie unique (ex. : les exclusions, les inclusions, les demandes pour des UNA et les superficies accordées). Or, c'est précisément en juxtaposant plusieurs de ces compilations qu'émerge un portrait plus complet.

En faisant l'exercice pour les quatre catégories mentionnées précédemment, on observe clairement que non seulement le bilan au compte des superficies par classe est négatif pour neuf régions administratives sous pression urbaine, comme établi dans la section 2.3, mais que combiné au bilan au compte des superficies perdues au profit de différents usages autres qu'agricole, la zone agricole est, dans les faits, déficitaire de plus de 57 513 hectares depuis 1998²⁷. En considérant que la CPTAQ a un taux d'autorisation moyen de 74 % des demandes soumises, il est réaliste de considérer que le nombre de demandes d'UNA non autorisées (26 %) témoigne de la continuité d'une pression latente sur le territoire.

Tableau 1. Nombre de demandes faites et demandes autorisées par la CPTAQ



²⁷ Ce chiffre atteint 67 607 ha si on comptabilise aussi les superficies autorisées en UNA entre 1994 et 1997. Rapports annuels de la CPTAQ.

Tableau 2. Bilan des pertes de superficies en zone agricole (inclusions/exclusions et UNA autorisés)

1988-2022						1998-2022					
Variation inclusions-exclusions (ha) de la zone verte par classes de sols (1988 à 2022)						UNA en zone agricole: superficies autorisées (1998-2022)					Inclusions-exclusions-UNA (ha)
	Classes 1-2-3 incluses	Classes 4-5 incluses	Classes 6-7 incluses	Classe O incluse	Variations inclusions- exclusions 1988-2022	Résidentiel	Industriel et commercial	Récréo- touristique	Exploitation ressources	Total UNA autorisé (ha) 1998-2022	
Abitibi-Témiscamingue	(28,70)	(1 588,70)	1 882,70	(13,90)	251,30	538,00	308,00	669,00	676,00	2 541,00	(2 289,70)
Bas-Saint-Laurent	(392,80)	(432,80)	1 766,30	(197,00)	743,80	304,00	531,00	498,00	5 391,00	8 787,00	(8 043,20)
Capitale-Nationale	(462,00)	(333,30)	(245,70)	(31,70)	(1 072,70)	334,00	168,00	647,00	633,00	2 252,00	(3 324,70)
Centre-du-Québec	(328,60)	(345,00)	(37,80)	(19,20)	(730,60)	359,00	475,00	645,00	2 698,00	5 008,00	(5 738,60)
Chaudière-Appalaches	(792,40)	(2 472,00)	1 854,50	78,80	(1 331,10)	815,00	877,00	2 306,00	2 832,00	9 057,00	(10 388,10)
Côte-Nord	(1,10)	2 438,30	1 015,50	-	3 452,70	19,00	12,00	41,00	1 040,00	1 190,00	2 262,70
Estrie	(709,90)	(205,10)	590,90	(14,10)	(338,30)	1 142,00	742,00	1 274,00	1 585,00	6 477,00	(6 815,30)
Gaspésie—Îles-de-la-Madeleine	(124,90)	290,30	54,70	(13,90)	206,30	72,00	69,00	115,00	101,00	504,00	(297,70)
Lanaudière	(193,90)	(153,40)	84,90	-	(262,40)	293,00	309,00	409,00	1 363,00	2 853,00	(3 115,40)
Laurentides	(238,00)	(351,30)	(214,20)	-	(803,50)	176,00	440,00	626,00	1 363,00	3 759,00	(4 562,50)
Laval	33,90	8,80	-	(19,40)	23,30	6,00	43,00	5,00	15,00	166,00	(142,70)
Mauricie	(132,20)	71,90	(304,50)	-	(364,90)	300,00	248,00	178,00	799,00	1 919,00	(2 283,90)
Montréal	(642,20)	(477,90)	13,00	(20,10)	(1 127,10)	709,00	966,00	1 520,00	1 788,00	7 339,00	(8 466,10)
Montréal	3,40	-	-	-	3,40	6,00	-	2,00	-	15,00	(11,60)
Nord-du-Québec	-	-	176,30	-	176,30	6,00	1,00	2,00	94,00	108,00	68,30
Outaouais	(21,80)	(155,20)	43,70	-	(133,30)	319,00	176,00	883,00	811,00	3 741,00	(3 874,30)
Saguenay-Lac-Saint-Jean	(394,60)	3 286,50	1 636,40	362,50	4 890,90	455,00	280,00	660,00	2 384,00	5 381,00	(490,10)
TOTAUX	(4 426,00)	(418,90)	8 316,80	112,10	3 584,00	5 853,00	5 645,00	10 480,00	23 573,00	61 097,00	(57 513,00)
						10%	9%	17%	39%		*

* Une superficie additionnelle de 10 094 ha pour des UNA a été autorisée par la CPTAQ entre 1994 et 1997.

Ce déficit net de superficies perdues doit par ailleurs être doublé du déficit de potentiel d'exploitation qu'illustrent les 60 823 hectares (MELCCFP, 2019) de terres agricoles en friche. Le bilan final que dresse ce portrait plus complet des pertes agricoles se situerait plutôt à -118 336 hectares. Nos commentaires seront approfondis à la suite de la publication du deuxième fascicule de la présente consultation.

DEMANDES DE L'UPA :

- **Que les pertes nettes de superficies agricoles en faveur d'usages autres qu'agricoles en zone agricole soient comptabilisées pour refléter l'effet négatif réel des diverses autorisations sur le territoire et les activités agricoles;**
- **Que des mesures spécifiques (soutien technique et financier comparable à celui accordé aux mesures de reboisement) soient mises en place pour la remise en culture des terres agricoles en friche.**

3.1.1. Demandes à portée collective



La demande à portée collective exige une réflexion approfondie sur l'organisation du territoire agricole et sur les activités qui s'y déroulent afin que les possibilités d'implantation de nouvelles utilisations à des fins résidentielles soient bien circonscrites. [...]

Cette approche d'ensemble est imprégnée d'une perspective à long terme qui offre une solution de rechange durable au traitement « à la pièce » des demandes d'autorisation à des fins résidentielles et crée un cadre de gestion beaucoup plus favorable au développement des activités agricoles²⁸.



Les demandes à portée collective en vertu de l'article 59 de la LPTAA constituent une précieuse occasion de réflexion et de dialogue entre le milieu municipal et agricole et autres parties prenantes à l'échelle régionale. Les deux volets (îlots déstructurés et secteurs) que détermine l'article 59 permettent de considérer différents scénarios d'implantation et incitent les parties à bien connaître, documenter et justifier leurs besoins ainsi qu'à exprimer leurs particularités respectives. Il est surprenant de constater que seulement 66 % des MRC du Québec se soient prévaluées de cette possibilité. Cette réticence est d'autant plus surprenante lorsqu'on considère que les démarches complétées ont permis d'évaluer un potentiel de 39 920 constructions résidentielles dans des îlots déstructurés ou dans des secteurs. À noter que la superficie affectée par l'ensemble des décisions rendues en vertu de l'article 59 de la LPTAA s'élève à plus de 1 727 242 hectares.²⁹

²⁸ CPTAQ, *L'interrelation entre les demandes à portée collective (article 59) et les demandes d'exclusion*, 2019. http://www.cptaq.gouv.qc.ca/fileadmin/fr/publications/autre_publication/Interrelations_article_59_20190417.pdf.

²⁹ CPTAQ, Rapport de gestion 2021-2022. p. 88.



Pensez-vous que c'est un bon choix économique que de mettre six ou sept bungalows sur cette terre (agricole)? C'est un gaspillage économique... En valeurs actualisées, c'est un gaspillage économique, parce que ces terres sont les meilleures du Québec³⁰.



DEMANDE DE L'UPA :

- **Que les demandes à portée collective continuent d'être l'avenue privilégiée dans le cadre de l'implantation de nouveaux usages résidentiels dans une MRC.**

3.1.2. Résidences liées aux activités agricoles

Le recours à de la main-d'œuvre étrangère dans le secteur agricole est une réalité avec laquelle les producteurs agricoles doivent maintenant composer. La hausse du besoin en main-d'œuvre étrangère est constante pour atteindre des niveaux sans précédent avec, en 2022³¹, plus de 70 365 travailleurs étrangers temporaires au Canada, dont 31 % au Québec (21 531). Cet état de fait vient substantiellement changer les besoins des producteurs agricoles en matière de logement pour cette main-d'œuvre.

En plus des exigences provinciales et municipales, les producteurs agricoles désirant embaucher des travailleurs étrangers temporaires (TET) doivent composer avec de nombreuses normes fédérales.

24

Pour répondre à ces besoins grandissants de résidences pour les TET, certaines propositions et initiatives ont été élaborées en vase clos. Toutefois, force est de constater qu'une réflexion avec les parties prenantes (y compris l'UPA) sur les pistes de solution qui pourraient être proposées aux producteurs n'a pas encore eu lieu.

Pendant ce temps, les producteurs agricoles doivent composer seuls avec de lourdes procédures qui comprennent de nombreux délais et étapes au processus d'autorisation et qui ne répondent pas adéquatement aux besoins des producteurs.

DEMANDE DE L'UPA :

- **Que plusieurs considérations spécifiques pour les logements pour TET soient incluses dans cette réflexion avec les parties prenantes (y compris l'UPA), notamment :**
 - **s'assurer de respecter les conditions des décisions rendues, en vertu de l'article 59 de la LPTAA;**
 - **s'assurer d'un arrimage entre les normes fédérales, provinciales ainsi que les exigences municipales;**
 - **analyser plusieurs options d'amendement pour inscrire ce type de logement dans la LPTAA, possiblement aux articles 40 et 59;**

³⁰ Citation de Jean Garon dans QUÉBEC. ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, 1978.

³¹ Statistique Canada 2022.

- analyser la possibilité d'accorder des autorisations à l'exploitation agricole pour une période prolongée mais déterminée, par exemple de cinq ans;
- s'assurer que l'implantation des logements en zone agricole n'engendre pas la création de distances séparatrices;
- prévoir un traitement prioritaire et rapide de ces demandes par la CPTAQ, puisque cette main-d'œuvre contribue directement au bon fonctionnement et à la viabilité de l'entreprise agricole;
- traiter ces demandes d'autorisation selon un processus allégé et rapide.

3.1.3. Les serres et les autres bâtiments agricoles

Selon les compilations présentées, les nouvelles superficies bétonnées pour des serres (2020-2023) sont établies sur seulement 78 hectares.

Il importe de rappeler que ce type de bâtiments est déjà régi par de nombreuses contraintes ou processus d'autorisation, comme : distances séparatrices, zonage de production, répercussions sur l'environnement, accès à différentes infrastructures (ex. : électricité, eau, transport).

En considérant les cibles établies pour les différents secteurs de production par différentes politiques publiques, il serait imprudent de nuire au développement des secteurs de production qu'elles visent. L'exemple du secteur serricole est à considérer³².

De plus, sachant que, d'une part, l'Institut de la statistique du Québec évalue que « durant la décennie 2000, l'artificialisation annuelle était de 12 km² par année; elle est passée à 16 km² par année pendant la décennie 2010³³ » et, d'autre part, que le gouvernement établit que « des terres agricoles totalisant plus de 13 000 hectares ont été artificialisées dans toutes les régions à l'exception du Nord-du-Québec » entre 1990 et 2015, l'enjeu présenté devient plus que marginal.

DEMANDE DE L'UPA :

- **Étant très marginal comparativement aux autres sources d'artificialisation, que cet enjeu n'induit pas d'encadrement spécifique.**

3.2. L'enfrichement et le reboisement

Comme mentionné dans le document de consultation, le MAPAQ doit généralement produire un avis positif pour qu'une aide financière gouvernementale soit accordée pour le reboisement d'une terre précédemment cultivée en zone agricole, que celui-ci soit à des fins sylvicoles ou environnementales (ex. : séquestration de carbone). Il doit aussi produire un avis pour les projets de boisement ou de reboisement sur des terres du domaine privé précédemment cultivées situées en zone agricole admissibles à la délivrance de crédits compensatoires dans le cadre du système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre du Québec.

Il importe de relever 1) que malgré ces avis, les promoteurs de projets peuvent obtenir des crédits compensatoires provenant de marchés volontaires, pour lesquels aucun avis du MAPAQ n'est

³² Le MAPAQ annonce, en novembre 2020, la Stratégie de la croissance des serres au Québec qui vise à doubler le volume de culture en serre sur un horizon 2020-2025.

³³ INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Comptes des terres du Québec méridional, édition 2023*, p. 6. <https://statistique.quebec.ca/fr/fichier/comptes-terres-quebec-meridional-2023.pdf>.

requis; 2) qu'avec des objectifs ambitieux en matière de plantation d'arbres, comme ceux du Programme 2 milliards d'arbres, le gouvernement fédéral peut financer la plantation sur des terres agricoles, et ce, sans aucun critère pour protéger les terres agricoles, ni obligation d'obtenir l'avis du MAPAQ lorsque les superficies visées sont situées en zone agricole sur une superficie anciennement cultivée.

DEMANDES DE L'UPA :

- **Qu'un renforcement nécessaire de la LPTAA soit fait pour protéger le potentiel agricole de la province afin que les projets de plantation ne puissent pas nuire au potentiel agricole sur les terres localisées en zone agricole;**
- **Qu'une entente soit conclue entre le gouvernement fédéral et le MAPAQ afin que soient prises en compte les priorités provinciales en matière de protection du territoire agricole dans le cadre de programmes fédéraux de plantation d'arbres.**

Conclusion

Les constats sont clairs. Le territoire agricole est sous pression, et la zone agricole est non pas stable, mais bel et bien en perte de superficies agricoles (UNA, friches, etc.) depuis une trentaine d'années maintenant.

En 1978, des constats similaires se sont traduits par des décisions visionnaires et des choix courageux. Or, on peut se demander pourquoi aujourd'hui, avec les données alarmantes sur le bilan de l'artificialisation, de l'étalement urbain et des usages non agricoles en zone agricole, le MAPAQ ne soit pas plus ferme dans la nécessité de renforcer la LPTAA et dans son intention de renforcer la protection de la zone agricole actuelle du Québec.

La LPTAA est un succès. Elle aura permis d'établir un bastion contre le développement et la spéculation foncière tous azimuts pendant plus de 45 ans. Nous devons nous réjouir du précieux legs que nous avons reçu, et l'honorer en le renforçant et non pas en le remettant en question ou en l'affaiblissant.

Telle qu'elle se traduit dans sa première phase, la consultation nationale sur le territoire et les activités agricoles manque de vision et d'intention claire en faveur de la protection du territoire et de tous ses potentiels et fonctions.

Le gouvernement a un devoir de protéger notre garde-manger et doit donc ajuster substantiellement le tir dans les autres phases de consultation et ressusciter le courage et la vision politique nécessaires pour assurer notre legs d'un territoire agricole intact aux générations futures.