

 Consultation
nationale sur le
territoire et les
activités
agricoles  

Équiterre[•]

Table des matières

Table des matières	2
À propos	3
Le maintien des superficies cultivées	4
Perte de superficies cultivables en raison du dézonage et de l'autorisation d'usages non-agricoles en zone verte	4
Enjeux soulevés par le PL103	7
La pression des utilisations non agricoles sur la zone agricole	9
Densifier de l'intérieur les zones résidentielles	10
Mieux encadrer l'implantation de bâtiments et d'infrastructures non agricoles en zone verte	11
Les programmes de compensation et révision de la fiscalité municipale	11
Compenser les bons joueurs	11
Préservation et mise en valeur du territoire agricole	12
Enfrichement	12
Reboisement	13

À propos

Équiterre travaille à rendre tangibles, accessibles et inspirantes les transitions vers une société écologique et juste.

À travers des projets de démonstration, d'éducation, de sensibilisation, de recherche, d'accompagnement et de mobilisation, Équiterre rassemble des citoyennes et citoyens, des groupes sociaux, des entreprises, des organisations publiques, des municipalités, des chercheurs et chercheuses ainsi que des élus et élus dans les domaines de l'alimentation, du transport, de l'énergie durable, de la consommation et de la lutte aux changements climatiques. Équiterre compte 25 000 membres et plus de 130 000 sympathisants et sympathisants qui participent à ses actions. L'organisme, qui fête ses 30 ans d'existence, est l'un des principaux organismes environnementaux de la province de Québec.

En matière d'agriculture, Équiterre possède une longue feuille de route et intervient régulièrement dans le cadre des commissions parlementaires de l'Assemblée nationale du Québec et des comités parlementaires du Parlement fédéral. L'organisme a fondé le réseau des fermiers de famille, maintenant sous la gouverne de la Coopérative pour l'Agriculture de Proximité Écologique. L'organisation s'intéresse à l'ensemble des enjeux du système alimentaire et œuvre donc à protéger les terres agricoles et à renforcer les approvisionnements alimentaires de proximité, notamment dans les institutions. C'est en accompagnant les agriculteurs, les acheteurs institutionnels et les décideurs dans la recherche de meilleures solutions que nous pourrons bâtir une agriculture résiliente.

Puisque le territoire agricole est une ressource vitale, rare et non renouvelable, Équiterre croit qu'il devrait être considéré comme un patrimoine collectif ; une véritable ressource stratégique.

Le maintien des superficies cultivées

Le territoire agricole est une ressource vitale et rare, puisque les terres agricoles cultivables représentent moins de 2 % du territoire québécois. Il est aussi non renouvelable puisque sa régénération après artificialisation prend plusieurs siècles. Jusqu'à 1000 ans sont nécessaires pour générer 2 à 3 cm de sol¹. La protection de ce territoire est vitale puisqu'il a comme vocation de nous nourrir, nous et les générations futures. Presque tout ce que l'on mange provient de l'agriculture: 95 % de notre alimentation est directement ou indirectement produite sur nos sols². Détruire notre territoire agricole, c'est mettre en péril notre sécurité et notre autonomie alimentaires.

Perte de superficies cultivables en raison du dézonage et de l'autorisation d'usages non-agricoles en zone verte

Les terres agricoles québécoises sont des ressources rares et précieuses. Pourtant, la pression à laquelle elles sont assujetties est alarmante. La demande est forte et provient de divers milieux et est générée par divers enjeux: développements résidentiel, industriel et commercial, récréotouristiques, d'infrastructures, occupation du territoire par des non-agriculteurs, etc.

Malgré la Loi sur la Protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA), adoptée il y a 45 ans, nos terres nourricières continuent de disparaître année après année en raison de l'étalement urbain et de l'activité de spéculateurs financiers et immobiliers. Le principe de la Loi sur la protection du territoire agricole de 1978 est d'interdire l'utilisation du sol à d'autres fins que l'agriculture. Cette Loi a aussi créé la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ). La mission de

¹ Cho. R. 2012. *Why Soil Matters*. Columbia Climate School. Consulté le 14 août 2023: <https://news.climate.columbia.edu/2012/04/12/why-soil-matters/#:~:text=it%20can%20take%20500%20to,%2C%20topography%2C%20and%20living%20organisms>

² *Healthy soils are the basis for healthy food production*. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Consulté le 17 août 2023: <https://www.fao.org/soils-2015/news/news-detail/en/c/277682/#:~:text=it%20is%20estimated%20that%2095,turn%20nourish%20people%20and%20animals>

la CPTAQ est de garantir aux générations futures un territoire propice à l'exercice et au développement des activités agricoles. Elle a essentiellement le pouvoir décisionnel d'autorisation d'inclusion ou d'exclusion de lots de la zone agricole. La CPTAQ juge « Que le territoire agricole du Québec [doit être] traité comme un patrimoine collectif faisant l'objet de mesures exceptionnelles de protection afin d'assurer la pérennité des activités agricoles exercées dans une optique de développement durable. » La CPTAQ a donc un rôle majeur dans la protection du territoire agricole au Québec.

Or, en 2017, la CPTAQ avait autorisé les trois quarts des demandes qui lui avaient été faites – dont une approbation trop laxiste s'élevant à 64 % pour le résidentiel. Plus de 35 000 hectares ont été artificialisés au cours des 20 dernières années. Ces demandes proviennent essentiellement du gouvernement, de municipalités ou de promoteurs immobiliers, et ce, partout au Québec mais plus particulièrement autour de l'agglomération de Montréal. Voici quelques exemples récents de modification ou de tentatives de modification de la zone agricole:

- dans la MRC de Montcalm (160 ha);
- à Beauharnois (94 ha);
- à Ste-Marie (84 ha);
- à Vaudreuil-Soulanges (24 ha);
- à Saint-Jean-sur-Richelieu (187 ha);
- à Québec (200 ha);
- à Boisbriand (137 ha);
- à Saint-Constant (8,5 ha);
- à Granby (23 ha);
- à St-Augustin-de-Desmaures (164 ha)
- ou encore à Saint-Hyacinthe (14 ha).

Bref, les exemples sont nombreux!

Le gouvernement peut aussi contourner la CPTAQ en adoptant des décrets ou des lois spéciales. Des projets sont de fait parfois mis de l'avant malgré l'avis de la CPTAQ et même lorsque des experts des principaux ministères concernés les jugent inacceptables. À titre d'exemple, dans le dossier de Google à Beauharnois, bien que la CPTAQ et la fédération régionale de l'UPA de la Montérégie avaient donné un avis préliminaire négatif sur le projet, le gouvernement a retiré le dossier des mains de la CPTAQ et a adopté un décret pour permettre la réalisation du projet.

Alors que l'État devrait faire figure d'exemplarité, même les gouvernements du Canada et du Québec ont la fâcheuse tendance à localiser leurs équipements

collectifs en zone agricole, hors des périmètres d'urbanisation et à distance des centralités. Citons en exemple l'aéroport de Mirabel et l'hôpital régional de Vaudreuil-Soulanges. Il est pourtant bien connu que les basses-terres du Saint-Laurent sont parmi les meilleures et plus rares terres fertiles et cultivables du Québec et qu'en assurer la protection et la culture est un enjeu de sécurité et d'autonomie alimentaires pour le Québec.

Il n'y a pas que le dézonage qui compromet la sécurité et l'autonomie alimentaires des Québécoises et Québécois. Alors que la LPTAA permet de maintenir et de protéger la superficie totale de la zone agricole, la superficie des terres cultivables a baissé considérablement à l'intérieur de la zone agricole. Au terme de la révision des limites de la zone agricole de 1992, 208 741 hectares (ha) ont été exclus.

Qui plus est, les données montrent que ce sont les terres de meilleure qualité (classes 1 à 3) qui ont davantage fait l'objet d'exclusion de la zone agricole et qui ont été amputées par la multiplication des usages non agricoles autorisés en zone agricole, avec un bilan net négatif de 4 426 ha entre 1988 et 2022. Les terres de moins bonne qualité (classes 4 à 7) affichent à l'opposé un bilan positif global d'environ 7 600 ha. Et bien qu'on ne doive pas seulement se préoccuper des terres dites de meilleure qualité - les terres des classes 4 à 7 pouvant aussi être productives selon les pratiques agricoles utilisées et le choix des cultures et élevages mis en place. Il appert que la LPTAA n'a pas permis de protéger les meilleures terres cultivables du Québec, majoritairement situées dans les basses terres du Saint-Laurent.

La rareté des terres cultivables fait également grimper les prix, ce qui entraîne davantage de spéculation et nuit à leur accessibilité pour les producteurs agricoles. En plus de la pression du dézonage sur ces terres, le secteur agricole est l'un des plus directement touchés par les changements climatiques. Pourtant, la protection de nos terres agricoles a le double bénéfice de non seulement protéger notre sécurité et notre autonomie alimentaires, mais peut également contribuer à atténuer les changements climatiques.

Recommandations

Traiter le territoire agricole québécois comme un patrimoine collectif ; une véritable ressource stratégique, en assurant la protection des superficies actuelles. Pour ce faire, le gouvernement devra notamment :

- Déclarer publiquement, par le premier ministre du Québec, la primauté du territoire agricole et de la LPTAA sur les autres lois ;
- Respecter les décisions de la CPTAQ et cesser l'octroi de décrets;
- Déclarer un moratoire sur le développement des zones dézonées non développées d'ici à l'adoption de la nouvelle version de la LPTAA;
- Ordonner, suite à l'adoption de la nouvelle version de la LPTAA, une révision des différents schémas d'aménagement afin de rezoner des terres agricoles dézonées qui n'ont toujours pas été minéralisées et également introduire en zone agricole des superficies cultivables hors zone verte;
- Réaliser l'analyse d'un mécanisme d'encadrement du prix des terres agricoles en fonction de la valeur d'usage, dans le but que celles-ci demeurent accessibles et rentabilisables pour et par les agriculteurs;
- Exiger que les ministères priorisent la voie de l'évitement et s'engagent à réaliser le développement dans les périmètres d'urbanisation. Par exemple, le gouvernement pourrait adopter une Politique d'écoresponsabilité des choix de localisation des équipements de l'État (écoles, CLSC, édifices et services gouvernementaux, etc.) cohérente avec les outils de planification régionale et en favorisant notamment l'accessibilité, le renforcement du tissu urbain existant, l'économie d'énergie et la mobilité durable.

Enjeux soulevés par le PL103

Le PL103 – Loi modifiant diverses dispositions législatives principalement aux fins d'allègement du fardeau administratif a été adopté en décembre 2021. Il est toutefois toujours d'actualité de corriger des changements qui ne vont pas dans le sens d'une meilleure protection du territoire agricole.

L'article 65 de la LPTAA encadre les demandes d'exclusion par les MRC et communautés. Le PL103 est venu modifier le premier alinéa de l'article 65 :

- a) par la suppression de « à la municipalité locale sur le territoire de laquelle est situé le lot et en adresser copie »;
- b) par l'ajout, à la fin, de la phrase suivante: «La municipalité régionale de

comté ou la communauté peut identifier plus d'un espace aux fins de sa demande d'exclusion. ».

L'article 65 tel qu'adopté résulte en ceci: «Une municipalité régionale de comté ou une communauté, qui désire demander l'exclusion d'un lot de la zone agricole pour ses propres fins ou pour un projet dont elle se fait le promoteur, doit en faire la demande à la commission. La municipalité régionale de comté ou la communauté peut identifier plus d'un espace aux fins de sa demande d'exclusion.»

Nous sommes d'avis qu'il est contraire aux principes de reconnaissance des municipalités comme étant des gouvernements de proximité que de retirer l'étape de demande de dézonage auprès d'une municipalité locale par une MRC ou une communauté. De plus, l'ajout de la sous-section b) au premier alinéa nous semble problématique car il donne la perception d'un bar ouvert pour le dézonage. Si la MRC ou la communauté veut dézoner pour un projet, c'est sa responsabilité d'identifier le site nécessaire en fonction de ses besoins. Dans la formulation actuelle, la MRC ou la communauté demande à la Commission de choisir quel terrain sera dézonné et non si oui ou non la demande est acceptée.

Recommandation

→ Retirer la sous-section b) de l'article 65 de la LPTAA.

Avec l'adoption du PL103, l'article 66, qui traite du pouvoir du gouvernement d'autoriser l'utilisation à des fins autres que l'agriculture, le lotissement, l'aliénation, l'inclusion et l'exclusion d'un lot, s'est vu ajouter la portion suivante:

«Une décision du gouvernement autorisant l'exclusion d'un lot d'une zone agricole doit, aux conditions qui y sont déterminées, prévoir sa réinclusion en cas de non-réalisation du projet. En outre, une décision du gouvernement autorisant une utilisation à des fins autres que l'agriculture ou une exclusion d'un lot peut s'accompagner de toutes mesures d'atténuation jugées suffisantes par le ministre, notamment l'inclusion ou la réinclusion d'un lot dans la zone agricole.»

Nous sommes évidemment favorables à la réinclusion des terres agricoles dézonées dans le giron agricole. Nous espérons que les terres dézonées de Rabaska pourront retrouver leur vocation agricole, par exemple. Nous sommes cependant

opposés à l'intégration du principe de compensation dans la loi. L'évitement doit demeurer la norme et nous ne sommes pas rassurés par le principe de « mesures d'atténuation jugées suffisantes par le ministre » qui n'est aucunement balisé dans cette loi. L'absence d'avis d'intention plus précis nous invite à la prudence.

Recommandation

→ Retirer tout ce qui se trouve après « en cas de non réalisation du projet. » de l'article 66 de la LPTAA.

Le PL103 est aussi venu ajouter, après l'article 66, l'article 66.1 qui se lit comme suit: «Le ministre peut conclure toute entente relative à la mise en œuvre de mesures d'atténuation prévues au deuxième alinéa de l'article 66.»

Nous reconnaissons qu'il serait possible d'opérationnaliser des mesures d'atténuation jugées suffisantes par voie réglementaire, encore faudrait-il qu'elles soient définies, ce qui n'est pas le cas. En outre, nous ne croyons pas nécessaire d'accorder ces pouvoirs au ministre, car le principe d'évitement devrait avoir préséance. Tel que mentionné au commentaire de l'article précédent, compte tenu de l'absence d'intentions plus précises, nous nous opposons à ces pouvoirs.

La pression des utilisations non agricoles sur la zone agricole

La gestion du territoire agricole doit se faire avec rigueur de manière à réduire la pression sur celui-ci. De manière générale, il faut cesser de voir les territoires agricoles, exploités ou non, comme des zones en attente d'urbanisation. L'optimisation du territoire urbanisé ou en zone blanche devrait permettre d'accueillir toute la croissance démographique prévue dans la majorité des municipalités québécoises. La densification et la décontamination des sols devraient être prioritaires. L'implantation de résidences non liées à une exploitation agricole de même que l'implantation de bâtiments et d'infrastructures non agricoles en zone agricole devrait faire l'objet d'un plus grand contrôle. Des programmes de compensation récompensant les bons joueurs devraient être encouragés.

Densifier de l'intérieur les zones résidentielles

Les villes et municipalités doivent se densifier à l'intérieur de leur périmètre d'urbanisation. Pour ce faire, de solides balises au développement résidentiel en zone agricole devraient être instaurées à travers l'établissement d'objectifs et de seuils de densification à travers les outils de planification des MRC et des villes, soit les schémas d'aménagement et de développement et les plans d'urbanisme. La Communauté métropolitaine de Montréal s'est dotée de tels objectifs et seuils dans son dernier Plan métropolitain d'aménagement et de développement.

L'exemple de la MRC de Montcalm démontre un flagrant manque de cohérence. À l'automne 2019, malgré l'avis défavorable de nombreux ministères, le gouvernement a jugé conforme le projet de schéma d'aménagement et de développement (SAD) révisé de la municipalité régionale de comté (MRC) de Montcalm, dans Lanaudière. Jugé non conforme aux orientations gouvernementales même par la direction régionale du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, le projet de SAD prévoyait le retrait de 158 hectares

de terrains de la zone agricole permanente sans l'accompagner de mécanismes de contrôle de l'urbanisation des milieux naturels. En vertu de ce feu vert, la MRC permet la construction de maisons unifamiliales détachées sur de grands terrains. Cet étalement multiplie de façon coûteuse les infrastructures et les équipements publics de transport, de traitement et de distribution des eaux, d'éducation et de santé. Une belle occasion ratée de renverser la dynamique à l'œuvre et une autre perte de quelques-unes de nos meilleures terres agricoles.

Pour favoriser l'établissement de la relève agricole, il sera en revanche nécessaire d'adopter des mécanismes pour accroître la flexibilité afin de favoriser l'établissement des résidences en zone agricole pour les cédants, la relève agricole apparentée et non apparentée ainsi que les travailleurs des entreprises agricoles. Le projet pilote pour l'hébergement de travailleurs agricoles temporaires est un pas dans la bonne direction, mais cette mesure est sans effet sur les enjeux d'établissement de la relève et il faudra aller plus loin pour assurer une solide relève agricole.

Mieux encadrer l'implantation de bâtiments et d'infrastructures non agricoles en zone verte

Nous l'avons vu à la section précédente, la superficie totale de la zone agricole a peu varié au cours des dernières années, mais les usages non agricoles autorisés, et dérogatoires ou illégaux, bien que nous n'en connaissons pas l'ampleur, se multiplient en zone agricole. Au-delà des usages résidentiels, la multiplication d'autres usages non agricoles - cimetière, exploitation d'une carrière, construction d'une route ou d'une école, etc. - a pour effet de déstructurer la zone agricole. Pour un agriculteur, cela peut exiger de parcourir des distances plus grandes entre ses bâtiments de ferme et ses champs, rendant son travail plus long et moins efficace. Cela peut générer plus de circulation sur les routes rurales, qui compliquent et ralentissent le déplacement de la machinerie agricole, de même que l'augmentation des difficultés de voisinage liées aux odeurs et aux bruits inhérents aux activités agricoles, perturbant les usagers liés aux nouveaux usages non agricoles. Ces perturbations compliquent la pratique des activités agricoles et nuisent à leur dynamisme. C'est pourquoi il nous semble important d'adopter des balises solides à l'implantation de bâtiments et d'infrastructures non agricoles en zone verte.

Les programmes de compensation et révision de la fiscalité municipale

L'impôt foncier est au centre du débat sur le financement municipal parce qu'il demeure la principale source de revenus pour les villes et MRC du Québec – à hauteur de 56 % si on inclut tous les revenus tels que les transferts. Afin de résister à la pression constante pour le dézonage qui s'avère donc bien souvent de nature pécuniaire pour les municipalités qui cherchent à augmenter leurs revenus via du développement (résidentiel, commercial, etc.), il existe plusieurs exemples de revalorisation ou de protection du territoire agricole. En voici quelques-uns: le programme de compensation aux municipalités rurales pour la protection du territoire agricole de la Communauté métropolitaine de Montréal, les Plans de développement de la zone agricole (PDZA), les ceintures vertes, les stratégies de remembrement des terres agricoles, la gestion régénératrice des sols, les fiducies foncières et les servitudes, etc.

Compenser les bons joueurs

L'objectif du Programme de compensation aux municipalités rurales pour la protection du territoire agricole de la CMM consiste à appuyer financièrement les municipalités rurales dont la superficie agricole représente au moins 80 % de leur superficie terrestre totale. À titre de gardiennes du territoire agricole de la Communauté, ces municipalités obtiendront une compensation financière annuelle égalant les revenus nets de dix ans de développement résidentiel. Cette compensation financière permet aux municipalités dont l'espace urbain disponible n'est plus suffisant pour assurer leur développement de mettre en œuvre des projets structurants tout en préservant les superficies agricoles sur leur territoire.

Recommandations

- Établir des seuils et objectifs de densification des villes et municipalités à l'intérieur de leurs périmètres d'urbanisation;
- Adopter des mécanismes pour accroître la flexibilité pour l'établissement de résidences en lien avec les activités agricoles, tout en établissant un meilleur contrôle des usages non agricoles et de l'implantation de bâtiments et infrastructures non agricoles en zone agricole;
- Exiger que les CM et MRC développent un éventail de mesures d'écofiscalité en lien avec l'étalement urbain et la protection des territoires agricoles et naturels.

Préservation et mise en valeur du territoire agricole

Enfrichement

Tel qu'indiqué dans le fascicule 1 de la Consultation nationale sur le territoire et les activités agricoles, «une déprise agricole est observable dans certains secteurs depuis quelques décennies et celle-ci peut contribuer au risque d'enfrichement des terres. L'enfrichement des terres agricoles est un sujet de préoccupation dans plusieurs régions et il n'existe pas de données objectives et mises à jour permettant de suivre l'évolution de ce phénomène.» Équiterre est d'avis qu'il faut mettre en place des mécanismes afin d'encourager la culture des terres dans les zones à bon potentiel, situées en-dehors des bassins versants dégradés. Il est nécessaire d'avoir un portrait clair quant à la prévalence des friches agricoles dans les différentes MRC, afin d'évaluer leur type, les causes de l'enfrichement et les obstacles à leur remise en culture. Divers outils tels qu'une surtaxe sur les friches agricoles sont possibles, mais les coûts élevés associés à la remise en culture des friches suggèrent de combiner pénalités et incitatifs à la remise en culture des friches, en se basant sur un portrait détaillé de chaque MRC.

Recommandations

- Étudier la prévalence des friches agricoles dans les différentes MRC, afin d'évaluer leur type, les causes de l'enfrichement et les obstacles à leur remise en culture;
- Instaurer des désincitatifs à ne pas cultiver la terre et des incitatifs à la cultiver de manière durable.

Reboisement

Selon Équiterre, il est fondamental de maintenir la fonction nourricière des terres agricoles. Les arbres peuvent contribuer à cette fonction en zone agricole via l'implantation de vergers, de haies brise-vent et bandes riveraines élargies et autres pratiques agro-forestières telles que les systèmes de culture intercalaire (où les arbres se trouvent dans les champs, intercalés avec d'autres cultures végétales). Les arbres ont donc leur place en agriculture, et outre leur contribution à la fonction nourricière, ils contribuent à augmenter la biodiversité, la connectivité écologique et par extension à la santé et la résilience des écosystèmes. Toutefois, des cas de reboisement en plein champ découlent de la possibilité maintenant d'obtenir des crédits carbone pour la plantation d'arbres. Il est préoccupant d'observer du reboisement prendre place sur des terres cultivables, qui perdent ainsi leur fonction nourricière.

Recommandation

→ Développer un éventail de mesures pour favoriser l'implantation d'arbres contribuant à la fonction nourricière de certaines terres agricoles.

Équiterre^o