



Mémoire

Projet de loi 86 - Loi visant à assurer la pérennité du territoire agricole et sa vitalité

JANVIER 2025

Table des matières

Contributions.....	2
RECHERCHE ET RÉDACTION.....	2
RÉVISION.....	2
MISE EN PAGE.....	2
À propos de l'Alliance SaluTERRE.....	3
Introduction.....	4
Commentaires généraux.....	5
Synthèse des recommandations.....	6
Comprendre le foncier agricole.....	10
CRÉATION D'UN OBSERVATOIRE DU FONCIER AGRICOLE.....	10
Renforcer les mécanismes de protection du territoire agricole.....	13
CONTRÔLE DES ACQUISITIONS DE TERRES AGRICOLES.....	13
DEMANDES À PORTÉE COLLECTIVE.....	15
CRITÈRES D'ÉVALUATION LORS DE DEMANDES À LA COMMISSION.....	18
ÉVITEMENT ET COMPENSATION DES DÉZONAGES PAR DÉCRET.....	21
OBLIGATION DE PDZA ET PROMOTION DES PDCN.....	22
Remettre en culture les terres en friche.....	24
LA TAXATION DES TERRES EN FRICHE.....	24
Assurer l'efficacité de la CPTAQ.....	26
LES POUVOIRS DE SURVEILLANCE ET DE SANCTION.....	26
Conclusion.....	27
Les citoyen(ne)s mobilisé(e)s pour la protection des terres agricoles...	29
Bibliographie.....	31

Contributions

RECHERCHE ET RÉDACTION

Olivier Flamand-Lapointe, Coordonnateur de l'Alliance SaluTERRE

Lucile Goude, Conseillère en mobilisation, Équiterre

RÉVISION

Alizée Cauchon, Directrice adjointe aux relations gouvernementales, Équiterre

Colleen Thorpe, Directrice générale, Équiterre

Clovis Raymond-La Ruelle, Coordonnateur à la recherche et aux politiques agricoles, Fédération de la relève agricole du Québec

Léon Bibeau-Mercier, Agroéconomiste, Réseau des fermier(e)s de famille

Hubert Lavallée, Président, Protec-Terre

Chantal De Montigny, Directrice Systèmes alimentaires de proximité, Vivre en Ville

Samuel Pagé-Plouffe, Directeur des affaires publiques et gouvernementales, Vivre en Ville

Jean Larose, Membre aviseur, Consultant et ex-DG de l'UPA

Fernande Ouellet, Membre aviseur, Agricultrice et consultante

MISE EN PAGE

Dale Robertson, Chargé de communications - création visuelle et gestion de communautés, Équiterre

À propos de l'Alliance SaluTERRE

L'Alliance SaluTERRE est une coalition d'organisations membres issues des milieux agricole, environnemental et de l'aménagement, et soutenue par de nombreuses organisations du Québec œuvrant en agriculture, alimentation, aménagement, environnement et un mouvement de société en faveur de la protection des terres agricoles.

Le travail des membres de la coalition est soutenu par un comité avisé formé par Patrick Mundler, Jean Larose et Fernande Ouellet. Notre objectif est de concrétiser des changements à fort impact pour accroître la protection des terres et des activités agricoles en informant la population ainsi que les décideurs de tous les paliers.

La mission de l'Alliance SaluTERRE est de protéger les superficies de terres agricoles, d'améliorer la santé des sols agricoles et de la biodiversité en respect des écosystèmes, d'assurer leur accessibilité pour une relève agricole diversifiée et de préserver leur fonction nourricière, afin de permettre la vitalité des activités agricoles et une occupation pérenne du territoire au bénéfice des communautés.

Équiterre^o



Protec
[terre]

FERMIERÈRE
DE FAMILLE



VIVRE EN VILLE
la voie des collectivités viables

Introduction

Depuis 1998, plus de 61 000 hectares de terres agricoles ont été perdues via des exclusions et des changements d'usage à l'intérieur de la zone agricole¹. Cela représente l'équivalent de 45 patinoires de hockey par jour. Par ailleurs, le prix des terres agricoles ne cessent de grimper. Entre 2010 et 2019, le prix des terres en culture a ainsi plus que triplé dans certaines régions du Québec². Ces terres sont ainsi devenues hors de prix pour la relève et contribuent à un surendettement qui fragilise la viabilité économique de leur démarrage d'entreprise.

Ces constats sont d'autant plus alarmants lorsque l'on considère que seulement 2 % du territoire québécois est propice à l'agriculture, soit 0,24 ha par habitant³, le ratio le plus faible au Canada et parmi les plus faibles en Occident. Face à la raréfaction inquiétante de nos terres agricoles et à la hausse fulgurante de leur prix, force est de constater que des changements ambitieux sont nécessaires. Il est plus que temps de mettre un frein à l'étalement urbain, la spéculation, l'accaparement, la financiarisation et la concentration des terres agricoles.

La protection de nos terres agricoles est d'autant plus cruciale dans un contexte où les crises environnementales, mais aussi les incertitudes économiques et géopolitiques, fragilisent notre sécurité alimentaire. Non seulement faut-il suffisamment de terres agricoles pour assurer l'autonomie alimentaire de notre territoire, celles-ci se doivent d'être résilientes face aux changements climatiques. À cet égard, la diversification des cultures et l'amélioration de la santé de nos sols doivent être des priorités. Celles-ci feront foi de la résilience de notre système agro-alimentaire pour traverser ces crises et assurer la sécurité alimentaire de notre population.

¹ Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ), Fascicule 1, 2023.

² Marc-André Côté, « Entre l'investisseur et l'agriculteur, un nouveau type de propriétaire en milieu agricole : la fiducie d'utilité sociale », décembre 2022,

https://www.agrireseau.net/Economie-et-Gestion/documents/110173/entre-l_investisseur-et-l_agriculteur-un-nouveau-type-de-propretaire-en-milieu-agricole-la-ducie-d_utilite-sociale

³ MAPAQ, Ibid.

Commentaires généraux

Nous saluons les avancées significatives mises de l'avant dans ce projet de loi, qui répond à plusieurs des préoccupations exprimées dans notre mémoire [Reconnecter l'agriculture aux territoires](#) déposé en février 2024. Les mesures proposées démontrent une prise en compte attentive des enjeux liés à la protection des terres agricoles, et il est encourageant de constater que plusieurs des recommandations formulées par divers intervenants trouvent écho dans ce projet.

Nous tenons à souligner le courage politique du ministre d'avoir abordé de manière aussi large et rigoureuse la question de la protection des terres agricoles, un sujet qui n'avait pas fait l'objet d'un débat aussi structurant depuis 2014, lors des discussions sur l'accapement des terres. Ce travail témoigne d'une réelle volonté d'agir sur des enjeux cruciaux pour l'avenir de nos territoires agricoles.

De plus, le processus consultatif mis en place, rassemblant plus de 150 mémoires, a permis de mobiliser un large éventail d'acteurs et de renforcer le caractère rassembleur de cette démarche. Cela illustre l'importance de poursuivre les efforts dans cet esprit de collaboration et de rigueur lors de l'élaboration des règlements qui viendront concrétiser les dispositions du projet de loi.

Toutefois, pour que ce travail porte véritablement ses fruits, il est essentiel que cette volonté politique soit accompagnée des ressources budgétaires nécessaires à sa mise en œuvre, notamment pour s'assurer que la CPTAQ puisse poursuivre sa mission de façon efficace et disposer des ressources nécessaires pour accomplir les nouveaux mandats que lui confie le projet de loi.

De même, l'efficacité des mesures prévues dans le projet de loi dépendent de la qualité des règlements qui l'accompagnent et reposent sur une entrée en vigueur rapide de ceux-ci. En ce sens, nous espérons que l'engagement manifesté jusqu'ici se poursuivra afin que ces avancées se concrétisent et contribuent activement à préserver et valoriser nos terres agricoles.

Dans l'objectif de poursuivre cette collaboration constructive, l'Alliance SaluTERRE a identifié plusieurs pistes de solutions inspirées de notre mémoire cité précédemment. Nous constatons que, malgré les avancées présentées, plusieurs de ces propositions n'ont pas été mises de l'avant. Diverses réflexions et recommandations présentées dans le présent mémoire tirent leur source de cet important document. Voici donc les principales propositions que nous souhaitons vous soumettre.

Synthèse des recommandations

Thème	Recommandation
Observatoire du foncier agricole	<ol style="list-style-type: none"><li data-bbox="855 434 1374 674">1. Créer un Observatoire du foncier agricole indépendant ayant le mandat d'étudier l'état et les dynamiques du foncier agricole et de formuler des recommandations sur l'encadrement du foncier agricole.
Concentration et spéculation des terres	<ol style="list-style-type: none"><li data-bbox="855 748 1382 1200">1. Limiter immédiatement par des mesures transitoires la concentration des terres en instaurant une limite légale d'acquisition de 300 ha sur 5 ans et un maximum de 1000 ha à vie qui peuvent être possédés par tout propriétaire. Cette limite pourrait éventuellement être ajustée par règlement en fonction des recommandations d'un Observatoire sur le foncier agricole.<li data-bbox="855 1240 1362 1375">2. Inclure les personnes physiques aux interdictions d'acquisition prévues à l'article 60 du projet de loi.<li data-bbox="855 1415 1378 1592">3. Moduler le taux de remboursement du Programme de crédit de taxes foncières agricoles (PCTFA) en fonction de la superficie possédée par un propriétaire.<li data-bbox="855 1632 1362 1727">4. Élargir l'application de l'article 60 à l'ensemble de groupes A à F de MRC .<li data-bbox="855 1767 1374 1861">5. Indexer le montant minimal pour être enregistré comme producteur agricole.<li data-bbox="855 1901 1326 1973">6. Instaurer des limites de valeur constructible afin de préserver

	<p>l'accessibilité de résidences en zone agricole.</p>
<p>Demandes à portée collective</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Retirer l'article 40 du projet de loi 86. 2. S'assurer que les MRC aient un plan de développement de la zone agricole (PDZA) à jour et s'assurer de la mise en œuvre et des retombées du précédent PDZA avant d'autoriser une nouvelle demande à portée collective. 3. Obliger les MRC et CM de se doter et de mettre en œuvre une cible de densification avant de pouvoir faire une demande à portée collective. 4. Intégrer une obligation de reddition de comptes annuelle de la part des MRC et CM sur les constructions réalisées suite aux autorisations obtenues. 5. À défaut du retrait de l'article 40, restreindre l'application des demandes à portée collective aux groupes E et F.
<p>Critères d'évaluation des demandes</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. À l'article 48, ajouter des critères liés aux impacts des usages agricoles et non agricoles sur la santé des sols et sur la biodiversité, sur les émissions de GES, sur la capacité à rendre des services écosystémiques et sur l'impact environnemental sur des lots agricoles avoisinants. 2. Élargir la portée de l'article 48 à l'ensemble des MRC en modifiant l'alinéa 5 de l'article 86. 3. Élargir le projet-pilote d'autorisations résidentielles pour travailleurs temporaires aux exploitants de la relève et leurs

	<p>employé.es.</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Assurer que les dispositions de l'article 49 du projet de loi s'appliquent malgré la présence d'une demande à portée collective sur le territoire visé; 5. Adapter l'article 40 de la LPTAA et l'article 49 du présent projet de loi afin que les formes d'entreprises reconnues incluent les coopératives et les fiducies d'utilité sociale.
Dézonage par décret	<ol style="list-style-type: none"> 1. Modifier l'article 54 pour exiger que la compensation systématique des dézonages par décret soit faite par l'inclusion de terres agricoles d'une superficie supérieure et minimalement égale en qualité de sols. 2. Prévoir par règlement la superficie et le montant de la compensation en se basant sur les compensations récentes pour assurer leur effet dissuasif. 3. Ajouter une exigence de démonstration préalable à l'absence d'autre espace disponible hors de la zone agricole et la soumettre à l'évaluation de la CPTAQ avant d'avoir recours à un dézonage par décret. 4. Élargir le mécanisme de compensation aux CM, MRC et à tout autre acteur désirant exclure un territoire de la zone agricole, afin de rendre obligatoire la compensation par l'inclusion de nouvelles terres en zone agricole.
Outils d'aménagement du territoire agricole	<ol style="list-style-type: none"> 1. Rendre les Plans de développement de la zone agricole (PDZA) obligatoires, leur donner une valeur légale, encourager un recours plus large aux Plans de développement d'une

	<p>communauté nourricière (PDCN) et un meilleur arrimage entre ces outils.</p>
<p>Remise en culture des terres en friche</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Obliger les municipalités à imposer une surtaxe sur les terres en friche, plutôt que de leur laisser cette possibilité en pouvoir discrétionnaire. 2. S'assurer que l'imposition d'une surtaxe sur les terres en friche soit progressive et proportionnelle aux revenus annuels de leur propriétaire. 3. Octroyer un pouvoir d'expropriation à la CPTAQ pour les propriétaires de terres agricoles en friche qui refuseraient de les remettre en culture, afin que ces terres soient confiées à des FUSA.
<p>Efficacité et budget de la CPTAQ</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Allouer des ressources humaines et budgétaires suffisantes à la CPTAQ afin d'assurer : <ol style="list-style-type: none"> a. Son fonctionnement courant ; b. La réalisation des nouveaux mandats que lui confie le projet de loi ; c. la formation adéquate des inspecteurs municipaux qui vont œuvrer en partenariat avec la CPTAQ en vertu des nouvelles dispositions du projet de loi.

Comprendre le foncier agricole

CRÉATION D'UN OBSERVATOIRE DU FONCIER AGRICOLE

Afin de mieux protéger le territoire agricole, il est impératif de mieux le comprendre. Pour ce faire, l'Alliance SaluTERRE recommande de confier l'étude de l'état des dynamiques du foncier agricole à un Observatoire du foncier agricole. Cette recommandation fait écho à la première demande présentée dans le mémoire de notre organisation déposé lors de la consultation nationale sur le territoire et les activités agricoles.

En effet, malgré les analyses effectuées ces dernières années, il manque toujours de nombreuses données cruciales pour adéquatement guider les décisions du MAPAQ et de la CPTAQ en matière de protection du territoire agricole. Par exemple, les données sont manquantes pour connaître le nombre de constructions de résidence en terre agricole, pour comprendre la situation et l'évolution de l'enfrichement au Québec, ou avoir un portrait des propriétaires de terres agricoles. De plus, les données recueillies par le MAPAQ sur les terres agricoles sont incomplètes, alors qu'elles concernent seulement les exploitations agricoles enregistrées, soit environ 50 % de la zone agricole⁴. En somme, les données, analyses et méthodologies sont absentes ou disparates, rendant difficile toute analyse en profondeur du territoire agricole.

L'article 60 du projet de loi 86 répond en partie à ce besoin en créant un mécanisme de suivi des transactions foncières agricoles, grâce à l'insertion de la sous-section Du suivi de certains droits inscrits au registre foncier à la LPTAA. Cet article permet entre autres de recueillir des informations supplémentaires sur les ventes en zone agricole, ce qui offrira à terme un meilleur portrait de ces transactions.

Malgré cette avancée, ce mécanisme suscite plusieurs questionnements :

- L'indépendance face à la CPTAQ et aux pressions politiques ne semble pas garantie, alors que la commission est chargée de faire le suivi des droits fonciers agricoles. Cela pourrait occasionner des conflits d'intérêts ou des apparences de conflits d'intérêts.
- L'article 60 offre peu de détails sur les renseignements demandés pour être inscrits au registre foncier, puisque ceux-ci seront déterminés par règlement. Il serait préférable de préciser ces renseignements directement dans la loi, ne serait-ce que par mesure transitoire, pour améliorer l'efficacité du projet de loi à court terme.
- Le mécanisme de suivi du foncier agricole inscrit à l'article 60 ne confère pas de mandat clair d'étude des phénomènes tels que l'accaparement,

⁴ Rapport de la commissaire au développement durable - Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2023-2024.

l'enfrichement ou la spéculation foncière, qui contribuent à la détérioration du territoire agricole.

- Dans sa forme actuelle, le projet de loi 86 n'évoque pas la possibilité pour un Observatoire d'étudier le phénomène de hausse du prix des terres, la détérioration de leur qualité et les contraintes à leur accessibilité, notamment pour la relève et les modes de production émergents. Nous soulignons ces omissions, considérant l'importance cruciale de la question du prix des terres, un phénomène complexe nécessitant une étude approfondie.

La création d'un Observatoire du foncier agricole indépendant offrirait des solutions à la plupart de ces éléments en jouant un rôle d'analyse et de conseil à l'endroit de ces phénomènes.

D'abord, un Observatoire permettrait d'offrir une expertise externe qui éviterait que la CPTAQ soit mise dans une position délicate. En effet, il serait difficile pour la commission de justifier des changements face à ses positions antérieures sans apparaître incohérente. Il est donc impératif qu'une entité indépendante lui permette de s'affranchir de sa jurisprudence passée pour ainsi être conséquente avec la nouvelle réalité du territoire agricole. Afin d'éviter quelconque conflits d'intérêt, qu'ils soient réels ou d'apparence, cet Observatoire serait donc indépendant de toute pression politique et de la CPTAQ. En outre, la création de cette entité devrait être protégée de toutes mesures de restrictions budgétaire, ce qui permettrait à l'État d'affirmer concrètement le caractère prioritaire des enjeux de protection du territoire agricole.

De plus, l'Observatoire pourrait assumer des rôles d'observation, d'analyse, de prospection et de recommandation. Voici quelques mandats qui pourraient être confiés à l'Observatoire :

- Dresser un inventaire des sources de données et créer des méthodologies assorties d'indicateurs permettant de les rendre compatibles et complémentaires;
- Établir un portrait de la propriété foncière;
- Mettre en place un registre des transactions foncières;
- Analyser le phénomène de la hausse du prix des terres agricoles au Québec. Une documentation détaillée de ce phénomène permettrait ensuite de formuler des recommandations adaptées et éclairées pour faire face à cet enjeu.
- Caractériser le territoire afin d'évaluer l'état de santé des sols, leurs utilisations non-agricoles et agricoles, notamment l'étendue des friches;
- Gérer la reddition de compte des CM et MRC permettant de faire un suivi des constructions effectuées par les villes en lien avec les constructions autorisées (déjà autorisées et à venir) par la CPTAQ;

- Répertorier les terres agricoles qui pourraient potentiellement être réintégrées à la zone agricole et ainsi étendre ses actions à l'étude des terres cultivables québécoises dans leur ensemble;
- Étudier le phénomène d'accaparement et recommander les mécanismes les plus appropriés;
- Établir des règles claires et des mécanismes de mise en application équitables et efficaces concernant l'obligation de mise en culture, les baux à long terme et les mécanismes entourant l'enfrichement.

Recommandation :

- Créer un Observatoire du foncier agricole indépendant ayant le mandat d'étudier l'état et les dynamiques du foncier agricole et de formuler des recommandations sur l'encadrement du foncier agricole.

Renforcer les mécanismes de protection du territoire agricole

CONTRÔLE DES ACQUISITIONS DE TERRES AGRICOLES

L'article 60 présenté dans le projet de loi propose des avancées intéressantes concernant le contrôle des acquisitions de terres agricoles. Les nouvelles conditions nécessitant l'autorisation de la commission pour l'acquisition d'une terre pourraient effectivement contribuer à atténuer l'étalement urbain, la spéculation, l'accaparement et la concentration des terres agricoles.

Plus précisément, le nouvel article 79.0.6 de la LPTAA, tel que proposé à l'article 60 du projet de loi, établit une obligation d'autorisation préalable de la CPTAQ pour l'acquisition d'une terre agricole par un fonds d'investissement, une personne morale qui n'est pas une exploitation agricole et dans le cas d'une terre agricole situé à 1000 mètres ou moins d'un périmètre d'urbanisation. Cet article vient aussi ajouter une condition liée à un seuil de superficie totale ou annuelle de terres agricoles détenu par un propriétaire, ce qui témoigne d'une volonté apparente de limiter la concentration.

Malgré cette bonne intention, l'Alliance SaluTERRE est d'avis que les mécanismes visant à mitiger la concentration pourraient facilement aller plus loin. En effet, la concentration de terres agricoles a un effet important sur le prix des terres agricoles. Par exemple, en 2022, la majorité des transactions agricoles ont été effectuées par des acquéreurs du secteur agricole pour une valeur totale représentant 65 % de ces transactions⁵. Considérant que 89 % des terres sont détenus par des agriculteurs et que ce chiffre est en hausse⁶, il semble que les acquéreurs du secteur agricole contribuent à la hausse du prix des terres agricoles. La consolidation d'entreprises et l'achat de grandes superficies conduisent à une concentration des entreprises agricoles elle-même source de difficultés pour l'établissement de la relève agricole. Nous croyons que ce phénomène doit être encadré de façon plus musclée.

Au lieu d'ajouter une condition liée à la superficie qui renvoie à une décision de la commission, nous proposons d'instaurer une limite légale à l'acquisition de terres agricoles au-delà d'une certaine superficie. Cette recommandation se justifie par le fait qu'il y a urgence d'agir face au phénomène de concentration qui s'accélère. En 2023, 13 % de toutes les terres agricoles au Québec (404 000 sur 3,1 millions d'hectares) étaient possédées par les 350 plus grands propriétaires de terres agricoles de la province. En comparaison, cette proportion était de 9 % en 2007. De plus, la superficie moyenne possédée par les 20 entreprises agricoles possédant le

⁵ Portrait des transactions foncières agricoles. UPA, 2023.

⁶ Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ), « Consultation nationale sur le territoire et les activités agricoles - Agir pour nourrir le Québec de demain. Fascicule 3 : La propriété foncière agricole et l'accès aux terres », 2023.

plus de terres au Québec a pratiquement doublé, passant de 2400 hectares en 2007 à 5700 hectares en 2023⁷.

Une mesure similaire à d'ailleurs été mise en place dans d'autres juridictions, incluant l'Île-du-Prince-Édouard, qui a adopté une loi interdisant à toute personne ou entité de détenir plus de 1000 ou 3000 acres (environ 400 / 1200 hectares)⁸. L'IRÉC propose le même genre de solution pour lutter contre la concentration des terres et la dévitalisation des milieux ruraux. Dans sa plus récente étude, l'IRÉC démontre que de grandes organisations privées pratiquent une agriculture de capitaux qui se caractérise par l'acquisition et la concentration de terres. Guidées par des objectifs financiers plutôt que par le développement local, ces organisations – souvent détenues par des agriculteurs eux-mêmes – contribuent à affaiblir la vitalité économique et sociale de nos régions. Afin de mitiger ce phénomène, l'IRÉC préconise l'établissement d'une limite d'acquisition des terres agricoles sur une période donnée⁹.

En nous appuyant sur les données citées précédemment et face à l'importance d'agir rapidement, nous proposons d'instaurer immédiatement une limite légale d'acquisition de 300 ha sur 5 ans et un maximum de 1000 ha à vie de terres agricoles pouvant être possédés par un propriétaire, qu'il soit une personne morale ou physique. Il est impératif d'établir dès maintenant cette limite par mesure transitoire directement dans le projet de loi afin d'éviter une accélération des acquisitions par les grands propriétaires et les spéculateurs d'ici l'entrée en vigueur des règlements d'application. Cette limite pourrait ensuite être ajustée en fonction des études et recommandations émises par un éventuel Observatoire du foncier agricole.

En complément à cette mesure, nous suggérons aussi de moduler le Programme de crédit de taxes foncières agricoles (PCTFA) en fonction de la superficie possédée par un propriétaire. Cela aurait un effet dissuasif pour les grands acquéreurs de terres agricoles qui peuvent bénéficier de la générosité de ce programme tout en contribuant à la concentration et la hausse du prix des terres agricoles. Les paramètres de cette mesure pourraient être définis à la suite d'une recommandation de l'Observatoire foncier agricole.

Si les grands acquéreurs peuvent jouer un rôle important sur la valeur des terres et leur concentration, les petits acquéreurs non agriculteurs aussi. Notamment, plusieurs régions voient le prix des terres de petite taille, intéressants pour certaines formes de projet agricole, faire l'objet de compétition par des villégiateurs ou des gens en quête d'une résidence campagnarde sans véritable projet de valorisation

⁷ Daphné Cameron, « La part des grands propriétaires grossit », La Presse, 25 février 2024 : <https://www.lapresse.ca/actualites/2024-02-25/territoire-agricole/la-part-des-grands-proprietaires-grossit.php>

⁸ Prince Edward Island Lands Protection Act, 2022 : https://www.princeedwardisland.ca/sites/default/files/legislation/l-05-lands_protection_act_p.e.i.pdf.

⁹ François L'Italien et al. « Le modèle agricole québécois à l'épreuve de l'agriculture de capitaux », Institut de recherche en économie contemporaine, Novembre 2024 : <https://irec.quebec/publications/rapports-de-recherche/le-modele-agricole-quebecois-a-lepreuve-de-lagriculture-de-capitaux>

agricole. Ainsi, quelques mesures qui n'apparaissent pas au présent projet de loi pourraient s'appliquer :

1. Indexer le montant minimal pour être enregistré comme producteur agricole. Fixé à 5000 \$ en 1995, il n'a pas été indexé depuis. Cela implique que des ventes très minimales de produits agricoles sont requises pour obtenir le statut de producteur agricole et bénéficiaire notamment du Programme de crédit de taxes foncières agricoles.
2. Comme le propose d'autres groupes, instaurer des limites de valeur constructible afin de préserver l'accessibilité de résidences en zone agricole.

Enfin, nous croyons qu'il serait sage d'élargir l'article 60 à l'ensemble des MRC pour prévenir toutes pressions supplémentaires sur les terres agricoles dûes au développement urbain. Pour l'instant, seules les groupes A à D sont assujetties, ce qui n'est pas justifié.

Recommandations :

- Limiter immédiatement par des mesures transitoires la concentration des terres en instaurant une limite légale d'acquisition de 300 ha sur 5 ans et un maximum de 1000 ha à vie qui peuvent être possédés par tout propriétaire. Cette limite pourrait éventuellement être ajustée par règlement en fonction des recommandations d'un Observatoire sur le foncier agricole.
- Inclure les personnes physiques aux interdictions d'acquisition prévues à l'article 60 du projet de loi.
- Moduler le Programme de crédit de taxes foncières agricoles (PCTFA) en fonction de la superficie possédée par une propriétaire.
- Élargir l'application de l'article 60 à l'ensemble de groupes A à F de MRC.
- Indexer le montant minimal pour être enregistré comme producteur agricole.
- Instaurer des limites de valeur constructible afin de préserver l'accessibilité de résidences en zone agricole.

DEMANDES À PORTÉE COLLECTIVE

L'élargissement des demandes à portée collective (DPC) prévu à l'article 40, qui permet aux MRC de demander à la Commission d'utiliser des zones agricoles à des fins résidentielles, inquiète l'Alliance SaluTERRE.

À l'origine, ce mécanisme concernait les îlots déstructurés de la zone agricole et des secteurs identifiés dans les outils d'aménagement des municipalités. Or, l'article 40 introduit la possibilité de déposer des demandes à portée collective pour des lots

adjacents à un chemin public et lorsque desservis par un aqueduc ou un égout pour les MRC des groupes D à F. De même, elle permet d'identifier des zones de contraintes majeures à l'agriculture sur lesquelles il serait possible de planifier de la construction résidentielle.

L'introduction de ces nouveaux critères pourrait être problématique à plusieurs égards :

Il n'est pas clair à quel besoin répond cet article. Les demandes à portée collective existent depuis un peu plus de vingt ans. Sur 39 000 résidences autorisées en vertu de ces demandes, seules 12 % ont effectivement été construites. L'échec de l'outil demande donc selon nous à être préalablement analysé avant d'être reconduit, voire élargi. Le tiers des MRC manquent d'ailleurs à leur obligation de produire un bilan des constructions en vertu de ces ententes¹⁰. Le manque d'efficacité des demandes à portée collective dans leur forme actuelle demande donc selon nous à être analysé avant que la formule ne soit renouvelée ou élargie.

Les demandes à portée collective doivent traduire « une vue d'ensemble de la zone agricole »¹¹. Pourtant, la forme actuelle et projetée des demandes à portée collective implique que tous les 10 ans environ (à chaque renouvellement des schémas d'aménagement), une nouvelle demande peut être déposée. Cela implique donc qu'à chaque nouvelle ronde de négociation, de nouveaux secteurs préalablement protégés soient désormais identifiés comme constructibles, minant peu à peu l'intégrité de la zone agricole et transformant graduellement le visage de plusieurs secteurs en zones d'abord résidentielles plutôt qu'à vocation véritablement agricole, sans qu'on ne se soit nécessairement assuré que ces zones puissent d'abord être valorisées pour l'agriculture avant d'être constructibles. Est-ce donc là un processus qui reflète véritablement une « vue d'ensemble » de la zone agricole ?

Les DPC doivent aussi s'inscrire « dans une perspective de développement durable des activités agricoles ». Or, les dispositions actuelles des DPC dans la Loi existante et dans le projet de loi ne prévoient pas de mécanisme précis pour s'assurer de l'atteinte de cet objectif. Les plans de développement de la zone agricole (PDZA) existent par contre à cet effet. Or, plusieurs MRC démontrent peu d'intérêt ou d'efforts à mettre en oeuvre leur Plan de développement de la zone agricole mais sont très enthousiastes à déposer de nouvelles demande à portée collective : pourtant, la CPTAQ elle-même identifie les demandes à portée collective comme « complémentaires »¹² à la mise en oeuvre d'un PDZA. Ainsi, il nous semble primordial de prendre compte de la caractérisation réalisée au PDZA, de s'assurer de la mise en oeuvre et de l'atteinte des objectifs inscrits au PDZA par les MRC avant d'entrer de nouveau en négociation dans le cadre d'une demande à portée collective.

Bien qu'elles soient relativement peu peuplées, les groupes D et E comportent certaines MRC qui vivent avec une pression accrue sur le territoire agricole.

¹⁰ [Rapport annuel de gestion de la CPTAQ](#), p. 59

¹¹ Art. 59.2, LPTAA

¹² [Rapport annuel de gestion 22-23 de la CPTAQ](#), p. 58

L'Alliance SaluTERRE est donc d'avis qu'il est plus sage de retirer simplement cet article du projet de loi et d'analyser d'abord les retombées des demandes à portée collective présentement en vigueur.

En plus de ce retrait, afin de favoriser une réelle vue d'ensemble de la zone agricole tel que le prévoient les demandes à portée collective, nous proposons de renforcer le mécanisme encadrant les demandes à portée collective en obligeant les MRC et communautés métropolitaines :

- À s'assurer, préalablement au dépôt d'une nouvelle demande à portée collective, qu'un PDZA et un plan d'action du PDZA soient en place, de même qu'à s'assurer de la mise en oeuvre des PDZA précédents ;
- À se doter et à mettre en oeuvre des cibles de densification, via leurs outils d'aménagement, avant de pouvoir effectuer de telles demande ;
- Face à la rareté de nos terres agricoles, il nous semble tout à fait logique d'appliquer un principe de précaution avant d'autoriser de façon massive de nouvelles constructions en zone agricole. Il nous semble également logique que les municipalités fassent la démonstration qu'elles ont fait tout en leur pouvoir pour densifier la construction sur leur territoire avant d'envisager des développements non-agricoles en zone agricole.

Enfin, il est aussi essentiel d'instaurer une obligation de reddition de compte annuelle détaillée de la part MRC et CM sur les constructions réalisées suite aux autorisations obtenues par le CPTAQ. En effet, l'absence de bilan exhaustif concernant la construction résidentielle suivant des autorisations de la CPTAQ rend difficile l'analyse des retombées des demandes à portée collective. Cela démontre le manque d'engagement de certaines MRC à remplir leur part de l'entente une fois la demande autorisée.

Recommandations :

- Retirer l'article 40 du projet de loi 86.
- S'assurer que les MRC aient un plan de développement de la zone agricole (PDZA) à jour et s'assurer de la mise en oeuvre et des retombées du précédent PDZA avant d'autoriser une nouvelle demande à portée collective.
- Obliger les MRC et CM de se doter et de mettre en oeuvre une cible de densification avant de pouvoir faire une demande à portée collective.
- Intégrer une obligation de reddition de comptes annuelle de la part des MRC et CM sur les constructions réalisées suite aux autorisations obtenues.
- À défaut du retrait de l'article 40, restreindre l'application des demandes à portée collective aux groupes E et F.

CRITÈRES D'ÉVALUATION LORS DE DEMANDES À LA COMMISSION

La mise en place de critères d'évaluation visant à mieux protéger le territoire agricole est essentielle pour assurer l'efficacité de la CPTAQ. En ce sens, le renforcement de l'article 62 de la LPTAA est positif, grâce à l'article 48 visant les demandes de dézonage, de lotissement, d'inclusion, d'exclusion ou de coupe d'érables sur des terres agricoles.

L'article 60, qui introduit l'article 79.0.10 à la LPTAA, est aussi favorable à un meilleur encadrement des demandes d'acquisition. Ainsi, les critères liés à l'usage projeté, aux conditions biophysiques du sol et du milieu, à l'incidence de l'acquisition sur le prix des terres dans la région et à la concentration sont notamment une bonne nouvelle. Ceux-ci devraient contribuer à limiter la spéculation et la concentration des terres agricoles.

Quant à l'article 48, celui-ci devrait aider la CPTAQ à mieux remplir sa mission de protection du territoire agricole, alors que des critères liés au développement durable, à la conformité au schéma ou plan métropolitain d'aménagement et de développement, à la préservation des ressources, à la vitalité et au dynamisme du territoire agricole viennent renforcer le régime de protection.

Notre organisation est toutefois d'avis que certains de ces critères et leur application pourraient être renforcés.

Afin d'encourager davantage le dynamisme du territoire agricole, nous soumettons l'idée d'ajouter la conformité au plan de développement de la zone agricole (PDZA) comme critère d'évaluation par la CPTAQ. L'ajout de ce critère à l'article 48 permettrait certainement d'inciter les acteurs municipaux à mettre en œuvre ces outils de planification.

De plus, il serait pertinent de bonifier les critères liés à l'environnement à l'article 48. Dans notre modèle actuel, l'impact des activités agricoles sur la perte de biodiversité et les changements climatiques est indéniable (ex : source de GES importante au Québec – en 2022, le secteur de l'agriculture a rejeté 10,0 % des émissions de GES dans l'atmosphère, soit 8,0 Mt éq. CO₂¹³). Or, l'agriculture peut également jouer un rôle significatif dans la préservation de l'environnement. Par exemple, une meilleure santé des sols acquise grâce à de bonnes pratiques agroenvironnementales peut favoriser une biodiversité plus riche et augmenter la séquestration du carbone dans le sol¹⁴. Dans un contexte de gestion durable des terres agricoles, celles-ci peuvent nous rendre d'importants services

¹³ Ministère de l'environnement, de la lutte contre les changements climatique, de la faune et des parcs, « Inventaire québécois des émissions de GES », 2022 :

<https://www.environnement.gouv.qc.ca/changements/ges/2022/inventaire-ges-1990-2022.pdf>

¹⁴ À titre d'exemple, des données récentes montrent que d'augmenter de 1 % la matière organique sur 50 % des terres agricoles mondiales par l'adoption de pratiques agricoles favorisant la santé des sols permettrait de stocker suffisamment de carbone d'ici 2030 pour rester sous les 1,5 degrés (Fiona Harvey, « Improving Soil Could Keep World within 1.5C Heating Target, Research Suggests », The Guardian, 4 juillet 2023, sect. Environment).

écosystémiques, autre que de nous procurer des aliments, elles permettent aussi la séquestration du carbone, la création d'habitats fauniques, des possibilités de loisirs et des paysages agricoles pittoresques¹⁵.

Pour préserver et favoriser la contribution environnementale de nos terres agricoles, nous proposons donc d'ajouter à l'article 48 des critères liés aux impacts des usages agricoles et non agricoles sur la santé des sols et sur la biodiversité, sur les émissions de GES et sur la capacité à rendre des services écosystémiques. De plus, nous proposons de non seulement considérer l'impact sur le potentiel agricole des lots avoisinants, mais aussi de spécifier l'impact sur la qualité environnementale de ces lots. Cela aurait pour effet de protéger les producteurs agricoles qui mettent en place de bonnes pratiques agroenvironnementales face à des pratiques nuisibles pour l'environnement commises par de nouveaux propriétaires de terres. D'autres parts, la préservation de milieux naturels avoisinant les terres agricoles apporte aussi des impacts positifs pour l'agriculture. Conservation et même production de sols, conservation et filtration d'eau, habitats pour des pollinisateurs et ajout de biodiversité en sont quelques exemples probants.

Par ailleurs, l'article 48 ne s'applique qu'aux MRC des groupes A à D, tel que le stipule l'article 86 à l'alinéa 5. Or, il nous apparaît essentiel que les critères établis à l'article 48 concernent l'ensemble du territoire québécois. Nous proposons donc que l'ensemble des MRC soit assujetti aux nouveaux critères.

L'article 49 du projet de loi prévoit des dispositions afin que la CPTAQ traite les demandes de construction résidentielle pour les entreprises agricoles avec des critères prépondérants à ceux figurant à l'article 62 de la LPTAA. Si ce mécanisme peut être pertinent pour autoriser la construction de résidences pour les entreprises agricoles (en dehors des dispositions prévues par l'article 40), elle ne prévoit toutefois pas que ces articles puissent s'appliquer malgré la présence de demandes à portée collective conclues sur une bonne partie de la zone agricole. Malgré le [projet-pilote](#) récemment conclu à cet effet, les DPC empêchent actuellement toute construction résidentielle dans les zones agricoles dynamiques, y compris pour des résidences destinées aux travailleurs agricoles temporaires.

Dans un contexte de pénurie de logements en zone rurale, un obstacle réel pour la relève agricole, il nous semble pertinent d'étendre le projet-pilote mis de l'avant par la CPTAQ pour les travailleurs temporaires aux exploitants de la relève qui ne sont pas encore en mesure de construire une résidence en vertu de l'article 40 de la LPTAA (agriculture comme occupation principale). Ce projet pourrait autoriser des mesures temporaires d'habitation sur les fermes pour les entreprises en démarrage en permettant notamment des habitations sans fondation (ex : roulottes) ou des aménagements temporaires à même les bâtiments agricoles, moyennant l'approbation d'un plan d'affaires par la FADQ et/ou les conseillers du MAPAQ.

¹⁵ Bowker, J.M. et D.D. Didychuk, 1994. « Estimation of the Nonmarket Benefits of Agricultural Land Retention in Eastern Canada », *Agricultural and Resource Economics Review*, vol. 23, no 2, pages 218 à 225.

De manière générale, une harmonisation des critères décisionnels pour estimer la viabilité d'une entreprise entre la FAdQ, le MAPAQ et la CPTAQ seraient souhaitables. Actuellement, la CPTAQ peut interpréter de façon discrétionnaire ce qu'elle estime être une entreprise viable ou la notion d'occupation principale lorsqu'elle traite une demande en vertu de l'article 40 de la LPTAA ou une demande de construction résidentielle et/ou morcellement en vertu de l'article 62 de la LPTAA. Autrement dit, la CPTAQ peut juger qu'un projet est non viable malgré l'avis contraire du MAPAQ ou de la FAdQ.

De plus, nous constatons que les coopératives et les fiducies d'utilité sociale ne sont toujours pas reconnues explicitement comme pouvant bénéficier des dispositions de l'article 49 du projet de loi.

Nous ne voyons pas non plus de disposition dans le projet de loi qui modifie l'article 40 de la LPTAA afin d'inclure ces nouvelles formes d'entreprises, très populaires auprès de la relève et adaptées à leurs défis, pour qu'elles puissent bénéficier des avantages conférés par l'article 40. Ce sont des modifications mineures à apporter à la Loi qui donnerait un coup de pouce aux formes alternatives d'entreprises mises de l'avant par une bonne part de la relève agricole.

Ces propositions nous semblent à la fois prudentes pour la protection du territoire agricole et pertinentes pour régler les enjeux de logement des exploitants et employés agricoles.

Recommandations :

- À l'article 48, ajouter des critères liés aux impacts des usages agricoles et non agricoles sur la santé des sols et sur la biodiversité, sur les émissions de GES, sur la capacité à rendre des services écosystémiques et sur l'impact environnemental sur des lots agricoles avoisinants.
- Élargir la portée de l'article 48 à l'ensemble des MRC en modifiant l'alinéa 5 de l'article 86.
- Intégrer à la LPTAA la reconnaissance des activités visant à préserver et régénérer la biodiversité comme des activités essentielles au maintien des activités agricoles, et qu'elles soient ajoutées aux usages autorisés en zone agricole, notamment via des démarches de conservation et d'aménagements pour la biodiversité à la ferme.
- Élargir le projet-pilote d'autorisations résidentielles pour travailleurs temporaires aux exploitants de la relève et leurs employé.es.
- Assurer que les dispositions de l'article 49 du projet de loi s'appliquent malgré la présence d'une demande à portée collective sur le territoire visé.

- Adapter l'article 40 de la LPTAA et l'article 49 du présent projet de loi afin que les formes d'entreprises reconnues incluent les coopératives et les fiducies d'utilité sociale.

ÉVITEMENT ET COMPENSATION DES DÉZONAGES PAR DÉCRET

Considérant la rareté du territoire agricole au Québec, nous croyons que les dézonages par décret doivent être des solutions de dernier recours. En conséquence, cette pratique devrait être strictement encadrée.

L'article 54 représente une certaine avancée, alors que les dézonages par décret seront dorénavant systématiquement compensés. Toutefois, ce mécanisme n'est pas une garantie que le territoire agricole sera mieux protégé étant donné qu'il revient au ministre de juger si les mesures d'atténuation pour la perte de territoire agricole sont suffisantes. Nonobstant la bonne volonté du ministre actuel, cela donne peu d'indications si les mesures choisies permettront de compenser réellement la perte actuelle ou future de territoire agricole.

Le flou entourant le mécanisme de compensation est donc problématique. Nous croyons donc qu'il est important de spécifier que les compensations doivent être faites par l'inclusion de bonnes terres en zone agricole et non par compensation financière. Cela est d'autant plus important considérant que la perte de terres agricoles depuis 1998 a été surtout faite au détriment de terres de bonne qualité (classes 1 à 3 selon l'ITC). En revanche, bien que des superficies de terres ont été ajoutées à la zone agricole lors de la même période, celles-ci ont des sols offrant des possibilités de cultures très limitées (classes 6 et 7 selon l'ITC). Par ailleurs, le territoire agricole est une ressource non-renouvelable qui ne peut être compensée par des considérations financières.

À cet égard, nous devons souligner que le mécanisme actuel prévu dans le projet de loi est préoccupant, considérant qu'il semble s'inspirer de celui de la Loi sur la qualité de l'environnement pour la compensation des milieux humides. Ce mécanisme s'est avéré inefficace, alors que plusieurs centaines de milliers m² de milieux humides ont été détruits ces dernières années, en échange de compensations financières atteignant plus de 100 millions \$¹⁶. Or, à ce jour, moins de 1 % des contributions financières recueillies ont été utilisées pour la restauration ou la création de milieux humides¹⁷. Si le régime de compensation des terres agricoles prend cette tendance, il y a matière à s'inquiéter pour l'avenir de notre territoire nourricier.

¹⁶ Éric-Pierre Champagne, « Près de 100 millions dorment à Québec », 7 octobre 2022, La Presse : <https://www.lapresse.ca/actualites/environnement/2022-10-07/compensations-pour-la-destruction-de-milieux-humides/pres-de-100-millions-dorment-a-quebec.php>

¹⁷ Alexandre Shields et François Carabin, « Benoit Charette admet l'inefficacité de la réglementation sur les milieux humides », 21 novembre 2024, Le Devoir : <https://www.ledevoir.com/environnement/824158/benoit-charette-admet-inefficacite-reglementation-milieux-humides>

Dans les dernières années, le gouvernement a utilisé son pouvoir d'exclusion de terres agricoles à plusieurs reprises, que ce soit pour la construction d'un centre de données Google à Beauharnois (94 ha) ou un hôpital à Vaudreuil (24 ha). En plus de représenter une perte pour le territoire agricole, ces exclusions envoient le mauvais exemple aux acteurs qui aimeraient empiéter sur la zone agricole. Ces dézonages par décrets font également perdre de la crédibilité au gouvernement en termes de protection du territoire.

Dans ce contexte, il est crucial de miser sur l'exemplarité de l'État, non seulement pour ce qui est du gouvernement du Québec, mais aussi à tous les niveaux de gouvernance. Ainsi, nous proposons d'élargir ce mécanisme de compensation pour que tout acteur désirant exclure un territoire de la zone agricole ait l'obligation de compenser par l'inclusion de nouvelles terres en zone agricole.

Par ailleurs, il est impératif de renforcer la loi pour que la compensation systématique des dézonages par décret soit une solution de dernier recours. En ce sens, si le gouvernement provincial désire utiliser ce pouvoir, il devrait au préalable faire la démonstration qu'il n'existe pas de terrain alternatif pour établir le projet concerné par le dézonage par décret. Par exemple, cette démonstration pourrait être soumise en évaluation à la CPTAQ qui jugerait de l'absence d'autre espace disponible hors de la zone agricole avant d'avoir recours à un dézonage par décret. Enfin, s'il n'existe pas d'autres solutions, le dézonage par décret pourrait être compensé par des inclusions de bonnes terres agricoles pour compenser.

Recommandations :

- Modifier l'article 54 pour exiger que la compensation systématique des dézonages par décret soit faite par l'inclusion de terres agricoles d'une superficie supérieure et minimalement égale en qualité de sols.
- Prévoir par règlement la superficie et le montant de la compensation en se basant sur les compensations récentes pour assurer leur effet dissuasif.
- Ajouter une exigence de démonstration préalable à l'absence d'autre espace disponible hors de la zone agricole et la soumettre à l'évaluation de la CPTAQ avant d'avoir recours à un dézonage par décret.
- Élargir le mécanisme de compensation aux CM, MRC et à tout autre acteur désirant exclure un territoire de la zone agricole, afin de rendre obligatoire la compensation par l'inclusion de nouvelles terres en zone agricole.

OBLIGATION DE PDZA ET PROMOTION DES PDCN

Dans l'optique de mieux planifier le territoire, il est logique et nécessaire d'obliger les MRC à se doter de PDZA. Cet outil volontaire existe depuis 2008 et a eu pour effet d'améliorer l'intégration de l'agriculture à la planification territoriale préexistante des MRC, en plus d'avoir contribué à dynamiser et mettre en valeur l'agriculture dans

les différentes régions. Autant de bonnes raisons pour systématiser le recours à cet outil et lui donner une valeur légale, afin d'assurer que ses objectifs et moyens à mettre en œuvre fassent partie intégrante de la planification territoriale à l'échelle du Québec.

Dans un autre registre, les villes jouent un rôle de plus en plus prépondérant pour répondre aux besoins grandissants des citoyens (sécurité alimentaire, insertion de personnes marginalisées, itinérance, maintien actif des personnes âgées, etc.). L'agriculture de proximité - urbaine et péri-urbaine - peut répondre à plusieurs de ces besoins, et le PDCN est l'outil pour développer cette approche. Les approches de système alimentaire territorialisé (SAT) peuvent aider à répondre à ces besoins et dynamiser les tissus social et économique des villes, notamment en région, tout en soutenant l'atteinte des objectifs environnementaux et climatiques.

Dans cette optique, la réalisation des PDZA et PDCN de façon concomitante permettrait un meilleur arrimage entre ces outils et d'accroître leurs retombées dans les localités, à tous les maillons du système alimentaire.

Recommandation :

Rendre les Plans de développement de la zone agricole (PDZA) obligatoires, leur donner une valeur légale, encourager un recours plus large aux Plans de développement d'une communauté nourricière (PDCN) et un meilleur arrimage entre ces outils.

Remettre en culture les terres en friche

LA TAXATION DES TERRES EN FRICHE

La remise en culture des terres en friche est une priorité pour contrer la spéculation et dynamiser le territoire agricole. Bien qu'il doive être mieux documenté, l'enfrichement est un problème réel qui favorise la spéculation et l'accaparement. Ce dernier représente également un obstacle supplémentaire pour la relève agricole, qui, compte tenu de la disponibilité limitée des terres agricoles cultivables au Québec, devrait pouvoir accéder et cultiver celles qui restent disponibles.

À l'heure actuelle, peu de mécanismes existent pour contrer ces phénomènes néfastes pour la préservation du territoire agricole. En effet, la LPTAA n'oblige pas les propriétaires des terres agricoles à cultiver ni à les louer afin qu'elles soient cultivées par d'autres. La terre peut donc être laissée en friche ou être reboisée, sans conséquence pour le propriétaire. En conséquence, il existe certains cas où, par exemple, un acheteur non-agricole peut laisser aller une terre en friche dans l'espoir de faciliter son dézonage à des fins de développement.

L'article 16 du projet de loi est un pas dans la bonne direction, puisqu'il clarifie les pouvoirs des municipalités de taxer les terres agricoles en friche, ce qui pourrait décourager la spéculation.

Toutefois, l'Alliance SaluTERRE souhaite que les mécanismes face aux terres en friche soient plus costauds. À l'heure actuelle, le pouvoir de taxation des terres agricoles non exploitées octroyé aux municipalités ne donne aucune garantie que celui-ci sera effectivement utilisé, puisqu'il demeure volontaire. Dans les cas où la taxe sur les terres en friche ne serait pas appliquée, le phénomène de friche pourrait perdurer et favoriser la spéculation et le dézonage. Nous croyons donc essentiel de rendre ce mécanisme obligatoire pour l'ensemble des municipalités. Par ailleurs, pour dissuader efficacement les propriétaires de ne pas laisser leurs terres en friche en se contentant de payer la taxe, celle-ci pourrait être progressive et proportionnelle aux revenus annuels personnels des propriétaires.

Il serait donc judicieux de coupler cette mesure fiscale à d'autres mécanismes visant à remettre en culture les terres en friche.

À cette mesure fiscale pourrait s'ajouter la possibilité d'expropriation. En effet, la présence de lots agricoles morcelés et laissés en friche représente des occasions manquées de cultiver ou de reconstituer des lots intéressants pour les municipalités et les MRC. Bien que la surtaxe constitue un pas dans la bonne direction, un pouvoir d'expropriation permettrait le remembrement des lots. Il est toutefois essentiel que ce pouvoir, qui serait octroyé à la CPTAQ, s'accompagne de conditions claires et rigoureuses, incluant une obligation de remise en culture. Ces conditions restent à

définir afin de s'assurer que les lots expropriés et reconstitués puissent véritablement contribuer à l'agriculture, notamment en devenant des FUSA.

De plus, la mise en place d'une obligation de mise en culture pour les terres actuellement en culture permettrait de lutter contre l'enfrichement à plus long terme. Cela permettrait donc de diminuer le phénomène des friches tout en obligeant les propriétaires, notamment non-agriculteurs, à cultiver la terre, décourageant ainsi la spéculation.

Par ailleurs, nous sommes d'avis que l'instauration d'un programme de remise en culture pour accompagner les agriculteurs est plus que nécessaire. Un programme tel que celui développé par la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) est un exemple inspirant. L'appui financier à la réalisation de projets de remise en culture de friches agricoles tel qu'il est présentement offert à la CMM, pourrait se généraliser sur le territoire québécois, et serait par exemple financé selon une approche de bonus-malus, les sommes provenant de la surtaxe des friches pourraient alors financer une partie de ce programme.

Recommandations :

- Permettre aux municipalités l'imposition d'une surtaxe sur les terres en friche progressive et proportionnelle aux revenus annuels de leur propriétaire.
- Octroyer un pouvoir d'expropriation à la CPTAQ pour les propriétaires de terres agricoles en friche qui refuseraient de les remettre en culture, afin que ces terres soient confiées à des FUSA.

Assurer l'efficacité de la CPTAQ

LES POUVOIRS DE SURVEILLANCE ET DE SANCTION

Le renforcement des sanctions pécuniaires prévu au projet de loi est une bonne nouvelle. Toutefois, la CPTAQ aura besoin de ressources supplémentaires. En effet, comme le mentionne la Vérificatrice générale dans son rapport d'avril 2024, la CPTAQ ne possède pas les pouvoirs de surveillance adéquats pour mener à bien sa mission de protection de la zone agricole¹⁸.

Entre autres, le rapport note que la Commission ne possède pas la capacité de détecter les infractions commises en zone agricole, ni le pouvoir d'agir pour corriger ces situations. De plus, la Commission n'arrive pas à assurer le respect de l'ensemble des conditions réclamées dans le cadre de ses dossiers d'autorisation malgré les vérifications effectuées¹⁹. Dans ce contexte, il semble indéniable que le budget de fonctionnement de la CPTAQ devrait être à la hauteur de son importante mission.

Par ailleurs, malgré la mise en place de nouvelles sanctions pénales, nous nous questionnons à savoir comment le gouvernement va-t-il s'assurer que la CPTAQ aura recours à ces moyens mis à sa disposition ? Effectivement, la Vérificatrice générale nous informe que la CPTAQ « n'a pas recours au mécanisme de sanction pénal prévu à la LPTAA pour l'imposition d'amendes » et ne « s'assure pas que les tarifs exigés pour ses services sont justes, ce qui lui permettrait de consacrer davantage de ressources à la surveillance ». Enfin, « la CPTAQ n'a pas recommandé au ministre d'améliorations permettant de rendre plus efficace sa surveillance de la zone agricole », même si elle en a le pouvoir²⁰.

Recommandation :

- S'assurer que les montants dédiés au fonctionnement de la CPTAQ et à la formation des inspecteurs pouvant soumettre des preuves à la commission soient suffisants.

¹⁸ Rapport de la commissaire au développement durable – Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2023-2024.

¹⁹ Idem

²⁰ Idem

Conclusion

Face aux pressions croissantes exercées par l'urbanisation, la spéculation et la concentration foncière, il est impératif de mettre en place des mécanismes robustes et durables pour protéger cette précieuse ressource. L'Alliance SaluTERRE propose des recommandations ambitieuses visant à freiner la dégradation des terres agricoles tout en favorisant leur accessibilité pour une agriculture diversifiée et résiliente.

Nous saluons plusieurs avancées prévues dans le projet de loi 86, qui reflètent une volonté politique tangible de renforcer la protection du territoire agricole. Parmi ces bons coups, nous notons la création d'un mécanisme de suivi des transactions foncières agricoles. Cette mesure constitue un pas dans la bonne direction pour mieux comprendre les dynamiques du foncier agricole. De plus, nous voyons d'un bon œil l'intégration de nouveaux critères liés au développement durable, à la vitalité et au dynamisme de l'agriculture, à l'incidence sur le prix des terres, la concentration foncière, la santé du sol dans l'évaluation des demandes à la CPTAQ.

Malgré ces progrès, des ajustements importants sont nécessaires pour assurer l'efficacité des mesures proposées. Donnons à l'exercice ambitieux que nous réalisons ensemble des mesures et des moyens ambitieux. Il est particulièrement impératif :

- De créer l'Observatoire du foncier agricole indépendant pour combler les lacunes actuelles en matière de données et d'offrir des recommandations adaptées aux réalités émergentes ;
- De mettre en place immédiatement une limite légale aux surfaces de terre qu'un acquéreur peut posséder afin de contribuer à freiner la hausse des prix des terres et à encourager une agriculture diversifiée et pérenne ;
- De rendre obligatoire pour toutes les municipalités le mécanisme de surtaxe des friches, plutôt que de laisser volontaire son application ;
- D'évaluer sérieusement les retombées des demandes à portée collective avant d'élargir leur portée d'application ;
- D'assurer, par divers ajouts au projet de loi actuel, un accès au logement pour la relève agricole et ses travailleurs ;
- D'assurer une valorisation adéquate du territoire et des activités agricoles en maximisant l'usage des outils que sont les PDZA et les PDCN.

Le projet de loi 86 marque une étape significative dans la protection des terres agricoles, mais il doit être accompagné de ressources financières adéquates pour concrétiser ses ambitions, que ce soit dans la mise en œuvre de ses dispositions que dans l'élaboration des règlements qui l'accompagneront.

Enfin, si le chantier actuel de réforme de la LPTAA permet de répondre à court terme à certaines dynamiques qui menacent notre territoire agricole et ses activités, elle devra impérativement s'accompagner d'une transformation des autres politiques et programmes de soutien agricole. Éviter la spéculation et la concentration de la propriété des terres, atténuer le phénomène de la croissance du prix des terres et ses conséquences sur l'accessibilité, et freiner la perte de dynamisme du territoire implique de donner une place à des productions et des modèles d'entreprises diversifiés ancrés dans un développement durable des activités agricoles. À l'heure actuelle, ce chantier demeure inachevé.

L'Alliance SaluTERRE réitère son appel à une collaboration entre tous les acteurs – gouvernement, municipalités, agriculteurs et société civile – pour protéger et valoriser les terres agricoles du Québec. Ensemble, nous pouvons assurer une agriculture durable et prospère, au service des générations actuelles et futures.

Les citoyen(ne)s mobilisé(e)s pour la protection des terres agricoles.

En 2024, l'Alliance SaluTERRE a mené une action de mobilisation afin d'inciter les citoyens et citoyennes à faire valoir leur préoccupation face à la perte de territoire agricole. Plus de 7000 personnes ont ainsi partagé leurs inquiétudes à nos décideurs à l'aide du message suivant :

Monsieur le Premier Ministre,
Monsieur le Ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation,
Madame la Ministre des Affaires municipales,

Dans le cadre de la Consultation nationale sur le territoire et les activités agricoles, nous attendons des actions concrètes et ambitieuses afin de protéger nos terres et nos activités agricoles face à l'étalement urbain et à la hausse du prix des terres agricoles.

Malgré la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA), nous n'avons jamais cessé de perdre de nos précieuses terres et la loi ne protège pas notre agriculture des phénomènes (spéculation, accaparement, concentration) qui contribuent au prix élevé des terres et au surendettement des fermes d'ici.

La relève agricole le dit depuis des années, ces enjeux font qu'il est de plus en plus difficile de s'établir en agriculture. Il est urgent de mettre en place des actions concrètes qui assureront l'accessibilité des terres agricoles pour la relève, condition essentielle pavant la voie au maintien d'une agriculture nourricière des communautés locales et contribuant à une occupation pérenne du territoire.

Dans ce contexte, nous vous demandons :

- Que soit créé un Observatoire du foncier agricole ayant pour mandat d'étudier l'état et les dynamiques du foncier agricole au Québec et de formuler des recommandations sur l'encadrement des terres agricoles;
- D'instaurer un système d'autorisation des transactions foncières agricoles au Québec pour agir en amont sur les phénomènes d'accaparement, de spéculation et de concentration des terres agricoles, notamment en encadrant plus étroitement qui peut acheter des terres agricoles et à quelles fins, et éviter la surenchère des prix;
- D'intégrer dans la LPTAA des critères obligeant les collectivités à adopter des pratiques d'aménagement qui favoriseront l'optimisation du développement urbain avant de pouvoir demander un dézonage de terres agricoles;

- De réformer les politiques agricoles afin de les axer d'abord sur les systèmes alimentaires territoriaux et les besoins des communautés, en instaurant notamment une gouvernance régionale ancrée dans les territoires et en favorisant une plus grande diversité de modèles d'entreprises agricoles, à même d'attirer une relève agricole elle-même diversifiée et essentielle à la vitalité des activités agricoles.

Chaque jour depuis 25 ans, 6,7 hectares de terres agricoles sont perdus. L'inaction des gouvernements face aux brèches de notre régime de protection des terres agricoles ne peut plus durer.

La Consultation nationale sur le territoire et les activités agricoles est l'occasion:
-de réaffirmer la valeur fondamentale des terres agricoles comme socle de notre agriculture et de notre autonomie et sécurité alimentaires;
-et d'élever au rang de priorité nationale la concrétisation d'une agriculture diversifiée, nourricière, ancrée dans les territoires et assurant la santé des communautés.

Il est temps d'agir pour véritablement assurer la protection de nos terres agricoles et rehausser le soutien à ceux et celles qui les cultivent. Il en va de notre avenir alimentaire.

Merci de l'attention que vous porterez à ces demandes.

Bibliographie

Commission de protection du territoire agricole du Québec, 2023. «Rapport annuel de gestion 2022-2023», 92 p.

J.M Bowker et D.D. Didychuk, 1994. « Estimation of the Nonmarket Benefits of Agricultural Land Retention in Eastern Canada », Agricultural and Resource Economics Review, vol. 23, no 2, pages 218 à 225.

Daphné Cameron, « La part des grands propriétaires grossie », La Presse, 25 février 2024 :

<https://www.lapresse.ca/actualites/2024-02-25/territoire-agricole/la-part-des-grands-proprietaires-grossit.php>

Éric-Pierre Champagne, « Près de 100 millions dorment à Québec », 7 octobre 2022, La Presse :

<https://www.lapresse.ca/actualites/environnement/2022-10-07/compensations-pour-la-destruction-de-milieux-humides/pres-de-100-millions-dorment-a-quebec.php>

Marc-André Côté, « Entre l'investisseur et l'agriculteur, un nouveau type de propriétaire en milieu agricole : la fiducie d'utilité sociale », décembre 2022.

Fiona Harvey, « Improving Soil Could Keep World within 1.5C Heating Target, Research Suggests », The Guardian, 4 juillet 2023, sect. Environment

François L'Italien et al. « Le modèle agricole québécois à l'épreuve de l'agriculture de capitaux », Institut de recherche en économie contemporaine, Novembre 2024 :

<https://irec.quebec/publications/rapports-de-recherche/le-modele-agricole-quebecois-a-lepreuve-de-lagriculture-de-capitaux>

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ), Fascicule 1, 2023.

Ministère de l'environnement, de la lutte contre les changements climatiques, de la faune et des parcs, Inventaire québécois des émissions de GES, 2022.

Prince Edward Island Lands Protection Act, 2022 :

https://www.princeedwardisland.ca/sites/default/files/legislation/l-05-lands_protection_act_p.e.i.pdf

Alexandre Shields et François Carabin, « Benoit Charette admet l'inefficacité de la réglementation sur les milieux humides », 21 novembre 2024, Le Devoir :

<https://www.ledevoir.com/environnement/824158/benoit-charette-admet-inefficacite-reglementation-milieux-humides>

Rapport de la commissaire au développement durable - Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2023-2024.