

PRÉSENTATION DE M. JACQUES CARTIER

AUX AUDITIONS DE LA CAPERN PORTANT SUR L'EXAMEN DES ORIENTATIONS, DES ACTIVITÉS ET DE LA GESTION ADMINISTRATIVE DE LA COMMISSION DE PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE DU QUÉBEC

LE 19 MAI 2015

Madame la présidente de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles,

Mesdames et messieurs les députés,

Merci de votre invitation à participer à cette audition publique sur l'examen des orientations, des activités et de la gestion administrative de la Commission de protection du territoire agricole du Québec.

Je suis producteur céréalier et de légumes à Saint-Aimé près de Sorel, et ancien producteur laitier. Je suis surtout un passionné de l'agriculture. Pour moi, chaque acre de terre propice à la culture doit être cultivé comme un jardin et surtout doit être protégé.

De 2006 à 2012, j'ai également occupé le poste de commissaire à la Commission de protection du territoire agricole du Québec. J'ai quitté ce poste à la fin de mon mandat sans amertume et sans désir de renouveler l'expérience. Je n'ai pas non plus travaillé comme consultant par la suite.

D'entrée de jeu, il m'apparaît fondamental de souligner la grande importance de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* et le rôle majeur joué par la Commission de protection du territoire agricole pour préserver notre territoire agricole et y permettre le maintien et le développement des activités agricoles.

Aujourd'hui plus que jamais, les municipalités font preuve d'un appétit féroce envers le territoire agricole pour l'agrandissement de leur périmètre urbain et l'implantation de projets résidentiels, commerciaux et industriels.

Beaucoup de ces pressions se font sur le territoire de la vallée du Saint-Laurent à partir de la frontière de l'Ontario jusqu'à l'est de Québec, là où les terres sont les plus propices à l'agriculture et où l'on retrouve les conditions climatiques les plus favorables. Chaque parcelle agricole soustraite est une perte nette et irréversible pour l'agriculture.

Malgré cela, toutes les municipalités souhaitent avoir leur propre projet de développement chez elles (parc industriel, quartier résidentiel). Tous ces projets sont justifiés et justifiables à leurs yeux, parfois même lorsque les maires sont aussi agriculteurs. Pourtant, ces projets sont bien souvent localisés sur les terres au meilleur potentiel agricole de leur propre territoire.

Pour cette raison, il est essentiel que le gouvernement réaffirme l'importance de protéger le territoire agricole québécois et s'engage à maintenir les pleins pouvoirs décisionnels à la CPTAQ. Malgré les prétentions du milieu municipal, la CPTAQ est certainement la seule instance possédant la vision d'ensemble pour appliquer de façon cohérente les critères que le Québec s'est donnés dans la loi afin de préserver le peu de son territoire propice à l'agriculture. La Commission est également moins sujette aux jeux de pressions locales et régionales entourant les demandes.

Cela ne veut pas dire cependant qu'il faille considérer la zone agricole comme un sanctuaire immuable.

Par exemple, l'application de l'article 59 (les demandes à portée collective) est présentement réservée à l'usage résidentiel. Certaines zones identifiées comme étant moins propices à l'agriculture pourraient également être destinées à d'autres usages non agricoles outre le résidentiel (commercial ou industriel, par exemple).

La CPTAQ pourrait donc démontrer davantage d'ouverture pour les projets localisés dans des sols agricoles de moins bonne qualité et, par le fait même, éviter de se réfugier derrière son critère de préservation de l'homogénéité du territoire agricole pour refuser certaines demandes.

La CPTAQ devrait également tenir compte des unités thermiques et des conditions climatiques les plus propices à l'agriculture dans l'évaluation des demandes. Ces réalités influencent grandement le potentiel de culture des terres agricoles et la possibilité d'en retirer une rentabilité pour l'agriculteur.

Pour encourager le développement de l'agriculture en zone agricole, la CPTAQ devrait par ailleurs traiter plus promptement et avec plus d'ouverture les demandes de morcellement de terres en plus petites superficies à des fins agricoles. Il s'agit d'une façon de favoriser l'implantation des jeunes, de la relève non apparentée ou d'autres passionnés de l'agriculture.

Il s'agit également d'un moyen pour réduire le coût d'acquisition d'une terre pour une entreprise agricole lorsqu'elle n'a pas réellement besoin d'une si grande superficie. En production maraîchère par exemple, une ferme peut obtenir une bonne rentabilité sur quelques hectares cultivés. C'est d'autant plus vrai en production serricole. Il ne faut pas oublier non plus les productions animales spécialisées comme le porc, le lait et la volaille qui peuvent être implantées sur de petites superficies en laissant le reste des terres agricoles à des producteurs spécialisés en culture des sols.

Bien entendu, quelques projets autorisés pourraient ne jamais voir le jour ou disparaître après quelques années, mais ce n'est pas une raison suffisante pour ne pas démontrer plus d'ouverture.

Récemment, la CAPERN s'est intéressée au présumé phénomène d'accaparement des terres agricoles au Québec. J'ai constaté en marge de cette commission que s'il existe un consensus à l'extérieur du monopole syndical de l'UPA et de son réseau d'influence, c'est que le Québec n'a pas besoin d'un registre des transactions des terres agricoles confié à la CPTAQ, ni d'une nouvelle société d'État nommée SADAQ. Déjà que plusieurs producteurs sont insatisfaits des long délais de traitement de leur demande à la CPTAQ, qu'en sera-t-il avec un tel registre chargé de suivre toutes les transactions ou d'une SADAQ qui veut contrôler ces transactions ?

Quant aux enjeux de gouvernance de la CPTAQ, trois éléments méritent d'être soulignés.

En premier lieu, discutons du processus de nomination des commissaires, tout en soulignant que mon propos ne vise en aucun cas à juger de la compétence des

commissaires actuels. À mon avis, le mécanisme de choix des commissaires et les critères de sélection devraient être revus pour assurer le maintien d'une diversité des compétences utiles à la Commission dans le cadre de ses décisions (notaire, avocat, géographe, agronome, agriculteur, etc.)

Les commissaires devraient également se sentir plus indépendants du pouvoir politique ou des appuis les ayant menés à se faire nommer commissaire. En contrepartie, on pourrait envisager de réduire la durée d'un premier mandat d'un nouveau commissaire, par exemple deux ou un maximum de trois ans, à l'image d'une probation avec démonstration des compétences associées au rôle de commissaire. Le renouvellement du mandat pourrait alors être effectué après évaluation et « bonne conduite », en vue de mener à une permanence.

Les commissaires devraient finalement être préservés des pressions politiques dans le cadre des demandes analysées. Ceux qui critiquent le plus la Commission sont évidemment ceux qui se sont fait dire non!

Le second élément concerne le recours au Tribunal administratif du Québec pour contester les décisions de la CPTAQ. La Loi prévoit que le recours au TAQ est uniquement possible dans le cas d'une erreur de droit ou de fait déterminant. Dans certains dossiers, le TAQ a tendance à accepter de reprendre l'analyse complète du dossier et de refaire le travail de la CPTAQ.

Le dernier enjeu de gouvernance concerne la reconnaissance accordée à l'organisme syndical accrédité. L'article 13.1 de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* stipule en effet que l'association accréditée est reconnue comme ayant l'intérêt requis pour intervenir sur une demande. L'article 58.4 prévoit quant à lui que la Commission doit demander à l'association accréditée de lui transmettre une recommandation sur la demande dans les 45 jours.

Comment peut-on justifier qu'une loi accorde à un syndicat un droit de regard et d'influence sur des transactions privées, auprès d'une commission censée être indépendante et neutre ? Cette disposition a pour conséquence d'amener certains demandeurs à négocier avec l'UPA *à priori* du dépôt des demandes à la CPTAQ. Il s'agit clairement d'une position plus que discutable accordée à l'organisme syndical accrédité, notamment dans le cadre de l'article 59. Dans un tel régime, qu'en est-il des

demandes de producteurs agricoles administrateurs des différentes instances de l'UPA qui occupent une position avantageuse ? En revanche, qu'advient-il des demandes des producteurs qui n'ont pas ces relations privilégiées ?

En terminant, je désire porter à l'attention de la CAPERN deux enjeux fondamentaux pour la pérennité du territoire agricole et le développement de l'agriculture en marge de la protection du territoire agricole.

D'abord, bien que la Loi protège les terres agricoles, il est désolant de constater que beaucoup de bonnes terres agricoles retournent en friche. Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec devrait examiner de nouveaux moyens pour stimuler la pratique de l'agriculture sur les terres agricoles, et favoriser leur remise en culture. On ne peut s'engager à protéger le territoire agricole pour la pratique de l'agriculture d'un côté, et de l'autre accepter la perte de potentiel agricole sur ces mêmes terres par la reprise de friches herbacées et arbustives.

Ensuite, les normes environnementales empêchent actuellement les agriculteurs de prendre de l'expansion par l'interdiction de mettre en culture de nouvelles superficies de terres agricoles. Non seulement cette règle constitue un frein pour le développement des fermes existantes, mais elle oblige en plus les agriculteurs à se tourner vers des terres déjà en culture et appartenant à d'autres producteurs agricoles, ce qui crée une surenchère. Évidemment, ces restrictions proviennent d'enjeux environnementaux soulevés au début des années 2000 suite à l'adoption du *Règlement sur les exploitations agricoles*. Cependant, plus de 10 années plus tard, force est de constater que les connaissances ont grandement évolué, tout comme les pratiques de production qui permettent de minimiser les risques d'impacts négatifs sur l'environnement.

Pour conclure, je désire rappeler une recommandation du rapport Ouimet de 2009 qui me semble pertinente : la création d'un indicateur de mesure du potentiel des terres agricoles cultivables. Cet indicateur, qui pourrait être créé à même les outils de géomatique existants permettrait d'avoir un portrait plus exact de la quantité et de la qualité de terres par région disponibles et propices à l'agriculture à long terme. Il s'agirait d'une information supplémentaire aux statistiques actuelles tenues par la CPTAQ permettant d'avoir une réelle appréciation du potentiel de la zone agricole disponible.