



Habiter, occuper ou vivre du territoire agricole

Pour un nécessaire équilibre

Mémoire présenté par l'Union paysanne
à la Commission de l'aménagement du territoire
concernant l'étude du projet de loi 122
et l'accroissement des pouvoirs des municipalités

Le mardi 22 février 2017

TABLE DES MATIÈRES

L'Union paysanne.....	3
1. Introduction.....	4
2. Protéger le territoire et rapport Pronovost.....	5
3. Modifications législatives PL 122 article 185.....	6

L'Union paysanne

« L'Union paysanne est née de l'impossibilité pour les agriculteurs et les néoruraux que nous étions de faire la moindre brèche dans ce mur impénétrable érigé par l'UPA autour de la campagne » extrait Plaidoyer pour une agriculture paysanne, Éditions Écosociété.

Mission

Depuis 2001, l'Union paysanne regroupe en une force collective organisée et représentative tous ceux qui sont en faveur d'une agriculture diversifiée, axée sur la communauté et le respect des écosystèmes. Comme association agricole et citoyenne, elle intercède auprès des autorités, des médias et de l'opinion publique pour défendre les intérêts des paysans et des artisans de la Terre à la Table. Ses membres sont majoritairement des agriculteurs, mais elle donne également une place aux citoyens soucieux de s'impliquer en faveur d'une agriculture et d'une alimentation à échelle humaine.

Quel modèle agricole défendons-nous?

L'Union paysanne préconise une agriculture axée, d'une part sur la souveraineté alimentaire, en vue de procurer à notre population une nourriture saine et diversifiée, dans le respect de la nature, des sols, des animaux, de l'environnement et des communautés; d'autre part, sur l'occupation du territoire, de façon à assurer le maintien de campagnes vivantes avec des paysans nombreux.

Le Québec a le potentiel de devenir la petite Europe d'Amérique du nord. Si nous voulons redynamiser nos villages et pouvoir offrir au monde autre chose qu'une nourriture standardisée, il faut multiplier partout au Québec: les fermes, les marchés publics, les fromageries, les ateliers de transformation locales et de réels circuits court.

L'Union paysanne soutient que, pour atteindre ces objectifs, il est nécessaire de rétablir la liberté syndicale dans le monde agricole et de modifier la loi qui autorise le monopole de l'Union des producteurs agricoles. Les agriculteurs sont des chefs d'entreprises et nos lois doivent le reconnaître.

L'Union paysanne a acquis dans l'opinion publique un statut informel de critique agricole, sans basculer dans le discours environnementaliste. Son mélange unique d'agriculteurs et de citoyens permet des débats en profondeur. Le deuxième syndicat agricole existe.

L'Union paysanne c'est...l'Alliance de la Terre et de la Table.

Introduction

Mesdames et messieurs les membres de la Commission, nous avons pris connaissance du Projet de loi 122 et particulièrement des articles 181 à 185 touchant le territoire agricole.

L'Union paysanne intervient dans ce dossier comme un acteur assez rare dans le paysage québécois : un regroupement d'agriculteurs et de citoyens. Depuis maintenant 16 ans, notre association réfléchit à la fois à l'agriculture, mais également à la cohabitation, à l'habitation du territoire et au développement des régions. De nombreux débats ont eu lieu au cœur de notre organisation sur la gestion du territoire agricole, sa multifonctionnalité et celle de l'agriculture. Nous représentons donc un laboratoire unique autour de ces enjeux et nous aimerions vous faire part de notre réflexion sur le dit projet de loi.

Protéger le territoire et rapport Pronovost

D'entrée de jeu, nous partageons les mêmes inquiétudes que l'Institut Jean Garon et que l'Union des producteurs agricoles sur l'importance de protéger la zone agricole et la continuité dans l'exercice de ce pouvoir de protection qui a été confié à la CPTAQ. Par contre, nous partageons également les inquiétudes de centaines de municipalités rurales incapables de donner une nouvelle vie à leur zone agricole laissée à l'abandon ou sous-utilisée par manque d'agriculteurs. À quoi peut bien servir un territoire agricole s'il n'est pas habité? S'il fait vivre de moins en moins de personnes? À notre avis, la question du territoire agricole est indissociable de la remise en question du modèle agricole. Il faut se le dire, nous semblons avoir plus de territoire agricole que d'agriculteurs en mesure d'habiter et de vivre de ce territoire. Cela ne constitue pas une licence pour abaisser notre protection du territoire, mais cela doit faire partie d'une réflexion véritable.

Nous pourrions discourir longtemps sur l'usage du territoire, sa gouvernance et le rôle de chacun mais, à notre avis, ce serait redondant. Le rapport Pronovost, ainsi que le rapport Ouimet traduisent très bien le positionnement de l'Union paysanne sur les ajustements nécessaires à la gouvernance du territoire agricole. Ils reprennent d'ailleurs plusieurs des positions travaillées par notre organisation.

Ce qui est fâchant dans les circonstances, c'est que nous avons l'impression que les articles 181 à 185 du PL 122 semblent avoir été écrits sans qu'il y ait une relecture des travaux de la Commission sur l'Avenir de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire du Québec (CAAAQ). Pouvons-nous rappeler que la CAAAQ a constitué l'une des plus importantes commissions de l'histoire du Québec en terme de participation? Le nombre et la pluralité des intervenants qui y furent entendus sont un exemple en termes de démocratie. Alors que les médias s'étonnaient des 325 mémoires reçus à la Commission sur la question de mourir dans la dignité, la CAAAQ en recevait 770.

Son chapitre 11 concernant le territoire agricole est un petit bijou qui devrait aujourd'hui guider les actions de La Commission. Nous vous invitons à le relire en entier. **(Voir annexe)**

Modifications législatives PL 122 article 185

L'article 185 du projet de loi 122 qui stipule que « *le gouvernement peut en outre prévoir, par règlement, les cas où l'utilisation de lots à une fin autre que l'agriculture est permise sans autorisation de la Commission* », nous apparaît potentiellement préjudiciable à la protection du territoire agricole.

Si l'Union paysanne a largement critiqué la CPTAQ par le passé c'est d'abord en raison du fait que l'application de la Loi sur la Protection du Territoire Agricole et des Activités Agricoles (LPTAAA) manque d'hétérogénéité et également que ses décisions et son fonctionnement n'ont pas été adaptés à la transformation du modèle agricole québécois. C'est n'est donc pas tant le conducteur que nous critiquons, mais la route étroite qu'il empruntait. Pour l'Union paysanne il demeure important de préserver le rôle de la CPTAQ, tout en appliquant une réforme à la LPTAA afin de l'adapter aux années 21ème siècle. Si c'est l'intention du gouvernement, alors la recommandation 43 du rapport Pronovost répond aux attentes des agriculteurs et des ruraux tout en préservant le rôle de la CPTAQ.

Recommandation 43 :

En conséquence, la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois recommande : Que le territoire agricole serve d'assise au développement rural, dans une perspective de multifonctionnalité de l'agriculture et d'occupation dynamique du territoire. À cette fin :

- ❖ Que la Commission de protection du territoire agricole du Québec établisse une liste d'activités admissibles à certaines conditions dans la zone verte, et qui ne nécessiteraient plus son approbation préalable. Cette liste pourrait notamment comprendre l'installation de certains types de fermes sur de petites superficies. Que cette liste soit approuvée par le gouvernement et fasse l'objet d'un règlement liant la Commission et les instances municipales;
- ❖ Qu'en plus, à l'égard des projets qui ne paraissent pas sur la liste d'activités établie par la Commission de protection du territoire agricole du Québec, cette dernière révise ses règles d'application afin que soient également autorisées dans la zone agricole permanente des activités de production agricole et de transformation qui utilisent une faible superficie de terre, qui requièrent des installations de plus petite taille, qui combinent des activités agricoles et des activités complémentaires ou dont les promoteurs ne souhaitent pas se consacrer à plein temps à l'agriculture, étant entendu que ces projets doivent être viables et gérés par des personnes ayant les compétences requises pour les mener à terme.

Alors autant est-il nécessaire de protéger la zone verte, autant il devient impératif de se doter d'un cadre solide permettant d'assurer sa pleine mise en valeur. Nous croyons que l'occupation du territoire ne peut être dynamique et pleinement bénéfique pour le monde rural et les territoires sans considérer sa mise en valeur. Le haut niveau rapporté de terre agricole en friches est un bel exemple du manque de mise en valeur du territoire. C'est pourquoi il importe que la mise en valeur de la zone agricole soit explicitement obligatoire pour les municipalités qui souhaitent autoriser d'autres usages en zone agricole, le tout dûment appuyé par le PDZA, exercice qui devra d'ailleurs être obligatoire aussi pour chaque MRC. C'est selon nous nécessaire afin de donner à la protection du territoire et des activités agricoles, tout comme à l'occupation dynamique des territoires, toute leur portée.

Qui plus est, ce commentaire appuie un autre postulat, celui de l'importance de tenir compte des particularités régionales lorsqu'il est question d'autorisations en zone verte et de l'allègement de certains processus. Chaque territoire étant différent tant sur le plan biophysique que sous les aspects sociologique et économique, il devient essentiel de comprendre que des paramètres différents puissent être retenus, de les appuyer et de les respecter, lorsqu'ils sont issus d'une réelle vision de l'avenir du territoire agricole.

Ainsi, les municipalités devraient obligatoirement appuyer leurs décisions sur la base du PDZA de leur MRC, celui-ci étant dûment approuvé sur le territoire mais également regardé et approuvé par la Commission de protection du territoire et des activités agricoles. Bâtir un projet de loi visant la gouvernance de proximité, c'est reconnaître qu'il n'y a pas qu'une seule proximité, mais plusieurs.

Par ailleurs, et en suivi à cette recommandation, une précision doit s'appliquer. La CAAAQ demandait en effet: « *Que la Commission de protection du territoire agricole du Québec établisse une liste d'activités admissibles à certaines conditions dans la zone verte, et qui ne nécessiteraient plus son approbation préalable....;* ». Nous recommandons plutôt que cela devrait être fait par un comité réunissant les acteurs du monde municipal, le gouvernement, et les acteurs du monde agricoles (Union paysanne, UPA, CEA).

Soulignons que même l'UPA est d'accord avec l'Union paysanne et le rapport Pronovost puisqu'elle adopte la même position. Dans son communiqué du 17 février, elle écrit: *L'UPA propose de retirer cet article et d'ajouter directement à la LPTAA une liste limitée et précise des usages et des activités préalablement négociés entre les acteurs municipaux, agricoles et gouvernementaux, qui seront désormais soustraits à une autorisation*

préalable de la CPTAQ.

L'Union paysanne endosse également la proposition de l'Institut Jean-Garon d'organiser un forum pluriel avec comme mandat de proposer une mise à jour de la LPTAA.

En terminant, il est louable de vouloir renforcer la gouvernance de proximité, mais lorsqu'on parle du territoire agricole, la plus grande prudence est de mise. Si la préoccupation que nous avons est de donner un second souffle à la LPTAA afin qu'elle offre aux milieux ruraux plus de latitude dans l'habitation du territoire, alors allons-y, mais à l'intérieur de paramètres clairs, soutenus par une démarche rigoureuse et encadrée par la CPTAQ.

Nous recommandons donc au gouvernement...

- ❖ dans un premier temps de retirer l'article 85 du projet de loi 122

- ❖ Dans un second temps, de réunir des acteurs autour de la question d'établir une liste d'activités admissibles à certaines conditions dans la zone verte, et qui ne nécessiteraient plus l'approbation préalable de la CPTAQ.

La protection du territoire agricole et le développement régional



11

Les questions relatives à la protection du territoire agricole et à la vitalité des communautés rurales furent au cœur des préoccupations exprimées par un grand nombre de participants et de participantes aux audiences régionales et nationales de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois.

De tous les messages qui lui furent adressés sur ces enjeux, la Commission en retient trois qui lui semblent les plus significatifs et qui ont fait l'objet des observations les plus insistantes.

- Le territoire agricole est un patrimoine collectif qui continue de subir de fortes pressions, en particulier dans les zones périurbaines. Il faut donc maintenir et même renforcer les mesures de protection afin de préserver un territoire consacré à une agriculture durable.
- En dehors des zones périurbaines, il est impératif de faire évoluer la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA) afin de favoriser une diversification des activités associées à l'agriculture, dans la perspective d'une occupation dynamique du territoire rural.
- Compte tenu du caractère multifonctionnel de l'agriculture et de l'agroalimentaire, il faut situer leur potentiel de développement dans un exercice élargi et participatif de planification de l'aménagement et de développement du territoire.

L'ENCADREMENT LÉGISLATIF

La zone qui définit le territoire agricole du Québec couvre 63 049 kilomètres carrés, soit 3,8 % de la superficie totale du Québec. Les sols dits à haut potentiel, qui se situent dans les catégories 1, 2 et 3⁹², ne représentent que 2 % du territoire québécois. Les terres arables constituent un patrimoine particulier qui est soumis, partout dans le monde, à d'incessantes pressions. À mesure que s'accroissent l'urbanisation et l'industrialisation, ce sont surtout les terres agricoles qui reculent pour faire place à ces nouvelles occupations. Or, les pertes de territoire agricole sont généralement irréversibles.

C'est pourquoi plusieurs gouvernements adoptent des lois ou des mesures particulières afin de protéger le territoire agricole et de le mettre en valeur.

Au Québec, c'est principalement par l'adoption, en 1978, de la Loi sur la protection du territoire agricole que le gouvernement a voulu freiner, en particulier dans les zones périurbaines, l'utilisation des meilleures terres agricoles du Québec à des fins résidentielles, commerciales et industrielles. Cette loi a été révisée en 1996 pour devenir la LPTAA. Sommairement, cette loi vise :

- à définir et à protéger, sur le territoire de presque toutes les municipalités du Québec, une zone agricole permanente, appelée familièrement « zone verte », qui constitue le patrimoine agricole du Québec permettant d'assurer la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture;
- à confier à une commission indépendante le soin de traiter les demandes, formulées par le secteur municipal ou un promoteur privé, en faveur de l'inclusion ou de l'exclusion de portions de territoire de la zone verte ou de la réalisation d'activités non agricoles dans cette zone;
- à assurer la protection et le développement des activités et des entreprises agricoles.

La LPTAA doit être administrée en concordance avec la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, adoptée en 1979 et amendée à quelques reprises depuis. Cette loi confie aux municipalités régionales de comté (MRC) et aux communautés métropolitaines de Montréal et de Québec la responsabilité d'élaborer un schéma d'aménagement et de développement, un important document de planification qui établit les lignes directrices de l'organisation physique du territoire. Le schéma permet d'intégrer, dans une vision régionale du développement économique, social et environnemental, les préoccupations et les attentes des municipalités, du gouvernement et de ses mandataires.

92. Classification selon l'*Inventaire des terres du Canada*.

Le schéma d'aménagement et de développement, pièce maîtresse par laquelle les élus municipaux planifient l'occupation du territoire, est normalement révisé tous les sept ans⁹³. Cette révision s'opère en respectant les orientations gouvernementales. En ce qui concerne le territoire agricole, ces orientations rappellent aux élus municipaux la nécessité, inscrite d'ailleurs dans la loi, de favoriser, dans la zone verte, l'utilisation prioritaire du sol à des fins agricoles ainsi que la coexistence harmonieuse des activités agricoles et non agricoles. Elles incitent également les MRC à se doter d'un plan de développement de leur zone agricole.

Manifestement, les MRC n'accordent pas toutes la même importance à l'exercice de « mise à jour » de leur schéma d'aménagement. En juin 2007, seulement 45 des 86 MRC ayant un territoire agricole avaient mis en vigueur un schéma d'aménagement et de développement révisé conformément aux orientations gouvernementales. Ces schémas, qui devraient être révisés tous les sept ans, sont en réalité en cours de révision depuis 1992-1993, c'est-à-dire depuis quinze ans.

À la fois dans leur conception et dans leur mise en œuvre, les deux lois précitées ont donné lieu à des divergences d'approche et même à certains conflits. Les compétences des MRC et des communautés métropolitaines en matière d'aménagement du territoire doivent effectivement tenir compte du fait que, dans la zone agricole permanente, les activités autres que l'agriculture sont interdites ou restreintes. Il s'agit d'un alignement significatif que les gouvernements successifs ont justifié au nom de l'intérêt supérieur que représente la protection du territoire et des activités agricoles, mais qui est perçu par plusieurs représentants du monde municipal comme une usurpation de leur pouvoir en matière d'aménagement. Pour la Fédération québécoise des municipalités, les orientations gouvernementales équivalent « à un véritable droit de *вето* discrétionnaire sur les décisions prises par les élus locaux quant à l'aménagement du territoire de leur communauté, ce qui peut s'apparenter à un régime de tutelle de la part du gouvernement ».

Le Québec agricole vit donc, depuis plus de 25 ans, sous un régime législatif visant, d'une part, la protection du territoire et, d'autre part, l'aménagement de ce territoire.

Succinctement, on peut en dégager les constats suivants⁹⁴:

- la superficie des zones agricoles permanentes s'est relativement stabilisée depuis 1992;
- au sein de la zone verte, une superficie totale de 6 512 hectares a malgré tout été affectée à d'autres usages que l'agriculture, entre 2001 et 2006; environ 40 % de cette superficie a été employée par des services d'utilité publique ou a servi pour des infrastructures liées à l'énergie, au transport et aux communications;
- dans les zones périurbaines, le territoire agricole continue néanmoins de subir des pressions, notamment pour des utilisations résidentielles (la Commission de protection du territoire agricole du Québec [CPTAQ] reçoit près de 3000 demandes par année, dont près de la moitié concerne des projets d'usage résidentiel);
- les décisions de la CPTAQ peuvent être portées en appel, d'abord au Tribunal administratif du Québec, puis à la Cour supérieure, ce qui contribue à alourdir et à judiciairiser le dispositif de gestion du territoire agricole. Pour certains observateurs, cela peut même conduire à un certain détournement des objectifs poursuivis par la loi adoptée en vue de protéger le territoire agricole;
- dans l'ensemble du Québec, seulement 53 % du territoire agricole est occupé par des entreprises agricoles actives. Si ce pourcentage est plus élevé dans certaines régions (comme en Montérégie, où il atteint 74 %), il est d'à peine 30 % dans certaines régions périphériques;
- la gestion actuelle de la LPTAA rend difficile l'émergence de nouvelles formes d'agriculture requérant de plus petites superficies, les règles d'application de la CPTAQ privilégiant nettement un mode plus traditionnel de production faisant appel à de grandes superficies;
- près de la moitié des schémas d'aménagement et de développement des MRC ayant un territoire agricole n'ont pas encore été révisés, quinze ans après leur adoption initiale.

93. La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme stipule qu'au terme d'une période de cinq ans, les MRC et les communautés métropolitaines doivent entreprendre la révision de leur schéma d'aménagement et de développement, opération qui devrait s'échelonner sur deux ans. C'est pourquoi on parle ici d'une révision effective de ces schémas tous les sept ans.

94. On trouvera davantage de détails dans le rapport de la firme Forget Aubin, produit à la demande de la Commission et intitulé *L'évaluation des régimes de protection du territoire et des activités agricoles et d'aménagement du territoire*, juillet 2007.

LA PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE EN ZONE PÉRIURBAINE

1. Le territoire agricole et l'étalement urbain

L'expansion sans cesse plus grande des villes est un phénomène généralisé. Au Québec, la propension à s'établir en périphérie des villes a donné lieu à un très haut niveau d'étalement urbain, pour une population de sept millions d'habitants. Aujourd'hui, même si les coûts économiques et environnementaux de l'étalement urbain sont bien documentés et même si les Québécois endossent dans une forte proportion les objectifs du protocole de Kyoto sur les gaz à effet de serre, l'attraction de la campagne comme lieu de résidence des urbains ne s'est pas atténuée. Or, ce sont le territoire agricole et les terrains immédiatement adjacents à la production agricole qui sont touchés par ces velléités d'extension du périmètre urbain.

Cette convoitise peut bouleverser l'équilibre socioéconomique dans le milieu agricole. En premier lieu, le lotissement d'une terre agricole en parcelles de terrains résidentiels provoque une hausse du prix au mètre carré qui est sans commune mesure avec la valeur commerciale de la terre destinée à la production agricole. En deuxième lieu, les agriculteurs, déjà minoritaires en milieu rural, deviennent complètement marginalisés par l'arrivée de ces citadins. En somme, si la loi de l'offre et de la demande ou celle des poids démographiques respectifs devait s'appliquer à ces tentatives d'étalement, l'agriculture ne résisterait pas longtemps.

Le développement de l'industrie et des centres commerciaux à la périphérie des villes emprunte une dynamique comparable. Ce phénomène est amplifié par le régime fiscal des municipalités qui repose largement sur la taxe foncière. L'un des rares moyens d'accroître les recettes fiscales est d'attirer chez soi de nouveaux contribuables, les commerces et les industries étant généralement les plus profitables de ce point de vue. Comme les recettes fiscales ne sont pas partagées entre les municipalités d'une même région, sauf pour les coûts de quelques services communs, la très grande majorité des municipalités bataille pour attirer chez elle ces immeubles qui sont des sources de taxes foncières, même si l'aménagement optimal du territoire régional pourrait être mieux servi si le projet était réalisé dans la localité voisine. Dans un tel contexte, la loi relative à

la protection du territoire agricole vise précisément à éviter que ce mode traditionnel de développement n'élimine une certaine proportion de l'agriculture du territoire du Québec.

Ces enjeux se posent avec une acuité toute particulière à proximité des grandes villes. Monsieur Claude Marois, professeur titulaire au Département de géographie de l'Université de Montréal, a bien résumé de nombreuses préoccupations exprimées lors des audiences de la Commission en rappelant que les pressions urbaines sont toujours présentes et que la protection des terres agricoles « est plus que jamais nécessaire pour la survie et la promotion de l'agriculture périurbaine et la conservation du patrimoine bâti et paysager ». Ce constat est repris par le Caucus des municipalités de la métropole⁹⁵ pour qui « la révision des périmètres urbains par divers empiètements dans la zone agricole permanente constitue une préoccupation majeure sur le territoire au plan de l'organisation spatiale ».

Il faut réaliser l'ampleur du gaspillage que représente l'expansion du périmètre des villes, petites et grandes, vers la zone agricole.

La revendication visant à établir sa propriété résidentielle dans les meilleures terres du Québec, sous prétexte qu'il n'y a plus de territoire à bâtir dans la municipalité, est une conception dépassée. On ne peut pas se réclamer, d'une part, du développement durable et poursuivre, d'autre part, un tel mode d'occupation du territoire.

Il est important de souligner que les communautés métropolitaines et la presque totalité des municipalités et des MRC reconnaissent maintenant la nécessité de resserrer leur périmètre urbain et de le densifier. Notons également que 37 % de la superficie totale des municipalités rurales ceinturant les villes des communautés métropolitaines de Montréal et de Québec n'a pas de vocation agricole ou forestière; ces espaces peuvent donc être destinés à d'autres usages. La Communauté métropolitaine de Montréal, par exemple, a clairement reconnu, dans le projet de schéma d'aménagement et de développement qu'elle a soumis à l'approbation du gouvernement, que l'actuel périmètre d'urbanisation était suffisant pour répondre aux besoins de développement au cours des vingt prochaines années, compte tenu des espaces disponibles en zone non agricole.

95. Comprend 63 municipalités situées sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal.

2. Le territoire agricole, patrimoine collectif

La Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois tient à exposer trois considérations majeures à l'égard du territoire agricole des zones périurbaines où sont situées les meilleures terres arables du Québec :

- le territoire agricole est un bien collectif et il doit être protégé, dans l'intérêt de l'ensemble des Québécois et des Québécoises;
- les décisions relatives à l'inclusion et à l'exclusion de parcelles de terrain de la zone agricole permanente doivent continuer d'être prises par un organisme administratif neutre, placé à l'abri des pressions des promoteurs et de la conjoncture politique ou économique;
- les objectifs poursuivis par la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles et les principes inscrits dans cette loi conservent toute leur pertinence.

La population du Québec n'augmente que faiblement et diminuera même dans un avenir prévisible; il est plus que jamais raisonnable d'imposer des limites à l'expansion des villes. Cela est impératif, non seulement pour la protection du territoire agricole, mais aussi pour limiter les coûts connus ou cachés de l'étalement urbain.

Mais aussi longtemps qu'ils pourront espérer une décision favorable au dézonage, en épuisant l'arsenal des procédures, les promoteurs n'auront de cesse qu'ils n'aient obtenu le territoire agricole qui représente à leurs yeux le milieu idéal pour implanter des immeubles résidentiels et commerciaux.

Or, l'actuel mode de traitement des demandes d'autorisation d'exclure une parcelle de terrain de la zone verte, effectué au cas par cas devant la CPTAQ, instaure une dynamique où les espoirs sont permis à ceux qui ont la patience d'attendre et les moyens d'engager des procédures. Et c'est ainsi que les intérêts privés peuvent insidieusement prévaloir à la longue sur les intérêts collectifs de préservation du patrimoine agricole québécois. Monsieur Bernard Ouimet, qui a assumé pendant dix ans la présidence de la CPTAQ, soulignait lors des audiences nationales de la Commission que cette manière de procéder est, « d'un point de vue pratique, un processus long, coûteux et bien peu efficace pour régler un problème souvent assez simple d'implantation résidentielle. Par comparaison avec le traitement d'une demande à portée collective, [le traitement au cas par cas entraîne]

une judiciarisation du processus décisionnel [qui] apparaît plutôt **archaïque** ».

Il est donc impératif de mettre fin au traitement au cas par cas des demandes d'inclusion et d'exclusion de terrains de la zone verte présentées par une municipalité, une MRC ou une communauté métropolitaine.

Cela étant dit, la zone agricole permanente n'est pas immuable et ses limites actuelles ne sont pas parfaites. Elles peuvent aussi évoluer dans le temps. Il faut donc maintenir un mécanisme d'analyse des demandes d'inclusion et d'exclusion de certains territoires de cette zone.

La Commission estime de la plus haute importance que les **demandes d'exclusion ou d'inclusion d'un lot de la zone agricole** soient traitées globalement, dans le cadre de la révision des schémas d'aménagement et de développement des MRC et des communautés métropolitaines. Cela s'impose avec une acuité particulière pour le territoire agricole des zones périurbaines. Les demandes d'exclusion de parcelles de terrain de la zone verte ne devraient être traitées que dans ce cadre.

Il s'agit de la seule procédure qui permet d'avoir une vision d'ensemble de l'utilisation du territoire des municipalités concernées et de situer l'espace de la zone verte dans son environnement global. C'est aussi la façon de procéder qui respecte le mieux les responsabilités municipales en matière d'aménagement du territoire. Cette voie évitera le traitement au cas par cas des multiples demandes d'exclusion, soumises par des municipalités, des MRC ou une communauté métropolitaine à l'appui de projets de développement dont les plus fréquents sont de nature résidentielle. Enfin, la présentation des requêtes à la CPTAQ par l'instance municipale compétente, sous forme de demande appropriée à une telle approche collective, représente incontestablement la procédure qui offre la meilleure garantie d'une protection à long terme du territoire agricole. Dans les régions métropolitaines, c'est le schéma de la communauté métropolitaine (et non celui de chacune des MRC membres de cette communauté) qui préciserait les grandes affectations du territoire, dont celles relatives à la zone verte, afin d'analyser les demandes d'utilisation de la zone agricole avec une vision de l'aménagement du territoire qui soit la plus large possible. Concrètement, une municipalité ou une MRC membre d'une communauté métropolitaine devrait, avant de présenter une requête d'inclusion ou d'exclusion à la CPTAQ, s'assurer de la

concordance de sa demande avec le plan d'aménagement et de développement de cette communauté métropolitaine. Le même raisonnement s'applique à la démarche d'une municipalité auprès de la CPTAQ : le projet de modification de zonage qu'elle envisage doit respecter les orientations du plan d'aménagement et de développement de sa MRC.

Quelques MRC sont venues témoigner à la Commission de la pertinence de cette procédure. C'est notamment le cas de la MRC de la Mata-pédia qui a signalé que « cette approche montre qu'il est possible de confier des responsabilités supplémentaires aux MRC, sans qu'elles ne dérogent aux objectifs de la loi ». Cette MRC donne raison sur ce point à l'UPA qui valorise en ces termes cette approche globale : « La reconnaissance de l'agriculture dans le schéma d'aménagement comme composante à part entière de l'ensemble régional ou métropolitain permettrait ainsi de passer à une logique de développement et de mise en valeur de ces espaces plutôt que de demeurer dans une logique d'attente et de spéculation. »

Les demandes individuelles, à la pièce, ne pourraient plus être présentées à la CPTAQ⁹⁶. Les seules exceptions à cette règle de traitement collectif concerneraient l'avènement d'un projet économique particulièrement structurant, par

exemple l'agrandissement d'une entreprise adossée aux limites de la zone agricole ou l'aménagement d'une infrastructure publique d'importance, exceptions qui continueraient de faire l'objet d'une demande et d'une analyse ponctuelle par la CPTAQ.

La Commission insiste sur le caractère public du territoire agricole. Les demandes d'utilisation de ce territoire à d'autres fins que l'agriculture et les activités qui y sont associées doivent donc être soumises à un organisme placé à l'abri des pressions et des aléas de diverses natures. Aucun groupe organisé ne devrait être en position d'imposer ses vues à la CPTAQ ou de la contourner en empruntant la voie des procédures judiciaires. Dans le processus de traitement d'ensemble des demandes des instances municipales, la CPTAQ procéderait aux consultations qu'elle juge utiles, mais elle conserverait toute la latitude requise pour rendre ses décisions. Elle ne devrait pas non plus être assujettie, comme c'est le cas présentement, dans certaines situations, à l'obligation d'obtenir un avis favorable de l'Union des producteurs agricoles (UPA). Nous reviendrons sur ce point.

96. Il est important de préciser que nous traitons ici des demandes de modifications aux limites du territoire de la zone verte. Nous étudierons, au point suivant, des activités autorisées au sein de la zone verte elle-même.

Recommandation

En conséquence, la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois recommande :

42.

Que le territoire agricole du Québec soit 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. À cette fin :

- Que les questions relatives à l'exclusion ou l'inclusion de parcelles de terrain de la zone agricole permanente continuent d'être traitées par la Commission de protection du territoire agricole du Québec, organisme administratif indépendant;
- Que la ministre des Affaires municipales et des Régions précise aux communautés métropolitaines et aux MRC qu'elles doivent respecter la date butoir du 31 décembre 2009 comme échéance ultime du dépôt de leur schéma d'aménagement et de développement révisé, et que le gouvernement approuve ces schémas, au plus tard le 30 mai 2010;
- Qu'à compter du 1^{er} juin 2010, toute demande d'inclusion ou d'exclusion d'une portion du territoire de la zone agricole permanente, soumise par une communauté métropolitaine, par une MRC ou par une municipalité, soit traitée par la Commission de protection du territoire agricole du Québec dans la foulée de la révision du schéma d'aménagement et de développement et que la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles soit amendée en ce sens;
- Qu'à compter du 1^{er} juin 2010, la Commission de protection du territoire agricole du Québec n'accueille plus de demandes individuelles d'exclusion de parcelles de terrain de la zone agricole permanente à des fins résidentielles.

LE TERRITOIRE AGRICOLE ET LA REVITALISATION DES MILIEUX RURAUX

Autant il importe de consolider et même de raffermir les mécanismes de protection du territoire agricole dans les zones périurbaines afin de pouvoir contrer les effets de l'étalement urbain, autant il est essentiel d'assouplir certaines règles d'application de cette loi à l'égard des activités permises dans la zone agricole dans les communautés rurales situées en dehors des grands pôles urbains.

L'occupation dynamique du territoire rural du Québec commande en effet une approche renouvelée des activités agricoles et de ses activités complémentaires qui seraient non seulement permises, mais encouragées sur le territoire agricole et à proximité de celui-ci.

1. Des fermes de toutes tailles

La Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles a été mise en place dans le but de protéger les terres arables contre la spéculation foncière. Cette loi a été adoptée avec la vision de ce qui était alors considéré comme un établissement agricole rentable. On ne s'étonne donc pas qu'elle ait donné préséance à des fermes de moyenne et de grande taille, et que le législateur ait placé des obstacles au morcellement des terres.

Mais le fait qu'à peine la moitié de la zone verte soit occupée par des installations agricoles en activité, et que cette situation n'ait guère changé au cours des quinze dernières années, est symptomatique de la sous-utilisation du potentiel agricole. On a ici la démonstration que l'option des moyennes et des grandes fermes ne se traduit pas par une occupation suffisante du territoire agricole. Ce choix trop exclusif, couplé à la difficulté de transférer les fermes à la relève, conduit à terme à une diminution de la population agricole. Ce mode de développement ne répond pas non plus aux impératifs de diversification qui devraient caractériser une agriculture plurielle.

Chaque fois qu'à cause d'un problème de relève, une ferme est achetée par l'agriculteur voisin, on réduit la population active de cette communauté rurale. Sans empêcher ces transactions, il faut, dans une perspective d'occupation du territoire québécois, prendre option en faveur de la préservation d'un nombre optimal de fermes. Le témoignage devant la Commission de la municipalité de Saint-Marcel-de-Richelieu est révélateur à cet égard. Dans cette localité, bien que la taille moyenne des fermes soit supérieure à la moyenne québécoise, on enregistre le plus bas indice de développement économique de la MRC. Même dans les meilleures terres arables du Québec, un certain modèle de développement agricole peut donc conduire à la dévitalisation d'une communauté rurale. Le Mouvement des caisses Desjardins reconnaît que « la concentration de plus en plus grande de la production agricole se fait au détriment de certaines régions qui se trouvent progressivement dévitalisées ». Le secteur agricole et agroalimentaire ne peut pas à lui seul infléchir la tendance au dépeuplement de plusieurs régions et localités rurales, mais il peut et il doit faire partie des solutions qui contribuent à freiner l'accélération du phénomène observée depuis quelques décennies.

Plusieurs participants aux audiences ont déploré le manque de flexibilité de la « réglementation » sur la protection du territoire agricole qui empêche ou rend très difficile le démarrage d'une petite ferme, même lorsque le promoteur a manifestement les compétences professionnelles pour gérer une telle installation et que le projet, malgré sa faible taille, paraît viable. On doit reconnaître que certaines productions maraîchères, biologiques ou en émergence ne nécessitent pas de grandes superficies; elles n'en sont pas moins importantes ou rentables.

Et puis, il doit être possible, en agriculture, comme cela est courant dans d'autres domaines, de « commencer petit » et de croître progressivement, plutôt que de débiter avec une installation déjà à maturité.

En considérant le prix des quotas laitiers, le prix d'une ferme de 50 vaches (la moyenne québécoise) s'établit à plus de deux millions de dollars. À moins de bénéficier d'un héritage familial, combien de personnes peuvent aujourd'hui démarrer une entreprise d'une telle taille? Le Forum jeunesse Estrie a rappelé que « de nombreux jeunes souhaitent s'établir en milieu rural dans des entreprises de plus petite taille, œuvrant dans des créneaux spécialisés ». La Commission a reçu plusieurs autres témoignages confirmant les difficultés auxquelles les jeunes de la relève, les ouvriers agricoles et les producteurs doivent faire face lorsqu'ils veulent installer une résidence à l'emplacement de leur projet d'entreprise agricole, en raison des critères d'évaluation utilisés par la CPTAQ.

Dans la même perspective, des projets combinant la production et la transformation de produits alimentaires, des projets destinés à approvisionner un marché régional ou axés sur une niche très spécialisée, des écoles équestres, des tables champêtres, des lieux d'hébergement à la ferme, etc., sont autant d'initiatives qui sortent des sentiers battus et qui font appel à une utilisation différente et complémentaire du territoire agricole.

Enfin, il faut accueillir les projets viables présentés par des promoteurs qui ne peuvent pas ou ne souhaitent pas se consacrer à l'activité agricole à plein temps. Ces personnes apportent une contribution concrète au développement de la communauté. Dans un contexte où plus de 60 % des revenus des ménages agricoles proviennent de l'extérieur de la ferme (notamment parce que les conjoints d'agriculteurs travaillent de plus en plus à l'extérieur), il apparaît quelque peu abusif d'exiger des nouveaux agriculteurs qu'ils ne vivent que des produits de l'entreprise agricole.

La diversification de l'économie et l'occupation dynamique du territoire passent en bonne partie par l'encouragement et le soutien à ces nombreuses initiatives difficiles à réaliser dans le contexte actuel. On comprend que la CPTAQ accueille avec prudence les demandes formulées par les porteurs de projets d'une agriculture différente qui, généralement, n'a pas fait ses preuves et dont la réalisation nécessite parfois un certain morcellement d'une terre agricole existante. Dès lors que la décision d'autoriser l'installation d'une résidence pour ce nouvel agriculteur est prise et qu'on lui a reconnu une superficie agricole exploitable, il est difficile de revenir en arrière. Il y a cependant moyen de gérer ces risques en analysant rigoureusement les plans d'affaires. Les projets soumis doivent notamment présenter de réelles perspectives de viabilité et être portés par des promoteurs qui ont une formation adéquate pour les réaliser.

Dans une optique de multifonctionnalité de l'agriculture, il faut aussi tenir compte des activités complémentaires de la production agricole, notamment de celles qui concourent à la protection de la biodiversité et de certains milieux physiques sensibles, à une meilleure préservation de l'environnement et à la mise en valeur des paysages ou du patrimoine rural. À cet égard, il faut saluer le partenariat entre l'UPA et la Fondation de la faune du Québec en faveur de la protection de certains écosystèmes aquatiques.

2. L'agriculture, outil de développement rural

Dans plusieurs pays développés, le territoire devient la référence à partir de laquelle sont conçus et mis en œuvre les principaux outils d'intervention des gouvernements. Les politiques économiques, y compris celles applicables au secteur agroalimentaire, sont de plus en plus modulées afin de tenir compte des caractéristiques du milieu, des potentialités du développement et des contraintes auxquelles il est soumis, ainsi que des écarts de niveau de vie entre les régions. La tendance à la décentralisation des pouvoirs en matière de développement local et régional est également en train de s'affirmer. Enfin, la préoccupation relative à l'occupation du territoire influe sur la politique économique de certains pays.

Au Québec, nous devons composer avec le fait que même en milieu rural, les personnes actives dans le secteur agroalimentaire ne représentent que 6,4 % de la population. De toute évidence, elles ne peuvent à elles seules assurer la viabilité des municipalités rurales, même si leur activité constitue souvent l'assise du développement économique local.

Il est donc essentiel, dans une vision territoriale du développement, de favoriser le démarrage de projets économiques complémentaires. Ces activités ne peuvent pas toujours être menées en dehors de la zone agricole permanente. Solidarité rurale du Québec rappelle que « le territoire rural est multifonctionnel. L'équilibre de ces différentes fonctions est fondamental pour un développement harmonieux. La segmentation du milieu rural par la prédominance excessive d'une fonction dans un territoire donné rend celui-ci vulnérable sur les plans économique et environnemental... Une telle spécialisation excessive du territoire exerce une pression sur les ressources et amplifie les tensions d'usage ».

Tout en accordant une nette préséance à la production agricole dans la zone verte, il faut rendre possible la réalisation de projets issus notamment de l'agrotourisme et des activités qui peuvent y être associées. On doit aussi utiliser de manière nettement plus optimale que nous l'avons fait jusqu'ici le potentiel que représente l'agroforesterie.

De plus, il est essentiel d'accroître dans les régions les activités de transformation des produits alimentaires. Cette grande industrie a tendance à s'implanter à proximité des principaux marchés de consommation; aujourd'hui, a souligné Solidarité rurale du Québec, près de 80 % du PIB québécois de la transformation alimentaire est assuré par la région métropolitaine de Montréal. Bien sûr, il ne saurait être question de freiner le dynamisme de cette région dans le secteur agroalimentaire, mais il y a lieu d'encourager aussi des entreprises à transformer les produits alimentaires à proximité des lieux de production locale et régionale. Le Mouvement des caisses Desjardins partage ce point de vue : « Il est clair que l'occupation adéquate du territoire agricole passe par la diversification des activités agricoles, incluant les activités de transformation à l'échelle locale qui favoriseront l'établissement de la relève en région et la présence de "marchés de proximité". La tendance actuelle, qui consiste à centraliser la transformation et la distribution des aliments dans les grands centres, se fait au détriment des régions... ».

Par souci de transparence et pour simplifier le travail des gens intéressés à la meilleure utilisation du territoire agricole, la CPTAQ devrait, comme le fait d'ailleurs la Commission de protection du territoire agricole en Colombie-Britannique, établir et publier une liste d'activités agricoles moins traditionnelles et de type complémentaire qui seraient admissibles dans la zone verte et qui ne feraient plus l'objet d'une demande d'autorisation auprès de la CPTAQ. Cette liste d'activités, établie dans une optique d'occupation dynamique du territoire, devrait être approuvée par le gouvernement et prendre la forme d'un règlement liant la CPTAQ et les instances municipales. Bien entendu, la mise en œuvre de ces dispositions devrait éviter le morcellement des terres provoqué par des projets agricoles qui cachent en réalité des intentions de développement résidentiel.

Recommandation

En conséquence, la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois recommande :

- 43.** Que le territoire agricole serve d'assise au développement rural, dans une perspective de multifonctionnalité de l'agriculture et d'occupation dynamique du territoire. À cette fin :
- Que la Commission de protection du territoire agricole du Québec établisse une liste d'activités admissibles à certaines conditions dans la zone verte, et qui ne nécessiteraient plus son approbation préalable. Cette liste pourrait notamment comprendre l'installation de certains types de fermes sur de petites superficies. Que cette liste soit approuvée par le gouvernement et fasse l'objet d'un règlement liant la Commission et les instances municipales;
 - Qu'en plus, à l'égard des projets qui ne paraissent pas sur la liste d'activités établie par la Commission de protection du territoire agricole du Québec, cette dernière révise ses règles d'application afin que soient également autorisées dans la zone agricole permanente des activités de production agricole et de transformation qui utilisent une faible superficie de terre, qui requièrent des installations de plus petite taille, qui combinent des activités agricoles et des activités complémentaires ou dont les promoteurs ne souhaitent pas se consacrer à plein temps à l'agriculture, étant entendu que ces projets doivent être viables et gérés par des personnes ayant les compétences requises pour les mener à terme.

UNE GESTION INTÉGRÉE ET PARTICIPATIVE DU DÉVELOPPEMENT RURAL

1. Une gestion locale de l'aménagement

Le gouvernement du Québec a choisi de confier aux élus municipaux, regroupés au sein des MRC et des communautés métropolitaines, la responsabilité de planifier l'aménagement et le développement du territoire. Le gouvernement ne s'est pas désintéressé pour autant de ces enjeux, parce que par-delà la nécessité de ramener le pouvoir de décision le plus près possible des citoyens, certains impératifs nationaux demeurent et nécessitent, à tout le moins, d'être partagés entre les instances municipales et l'État. C'est notamment le cas des grandes orientations en matière de développement économique ou sectoriel comme l'énergie, la forêt, le transport interrégional, l'environnement, etc., et, bien entendu, la protection du territoire agricole et le développement de l'agriculture. Sur ces questions, le gouvernement adresse aux élus municipaux responsables de la révision des schémas d'aménagement et de développement des orientations ou des lignes directrices dont ils doivent tenir compte.

L'élaboration et la révision de ces schémas sont des exercices démocratiques et participatifs conduits à l'échelle locale ou régionale. Elles donnent lieu à de nombreux échanges entre les élus et les acteurs de la société civile. Les agriculteurs et leurs associations représentatives prennent une part active à ces échanges et s'intéressent particulièrement aux questions relatives au territoire et aux activités agricoles.

C'est à cette échelle que les enjeux locaux du développement de l'agriculture doivent être discutés, dans la perspective du développement durable de la région et des localités rurales et d'une utilisation optimale des ressources du territoire. C'est d'abord là que l'on devrait convenir de la meilleure utilisation de l'ensemble du territoire, en fonction des caractéristiques physiques des divers milieux, de l'usage optimal du territoire à des fins industrielles, commerciales et résidentielles, des possibilités qu'offre la zone agricole permanente, de l'orientation à privilégier pour le secteur touristique, des aires à protéger pour répondre aux impératifs de la biodiversité ou d'autres préoccupations environnementales ou patrimoniales, etc. Bref, c'est à ce niveau que se planifie l'aménagement et le développement du territoire. Les MRC, rappelons-le, sont par ailleurs incitées par le gouvernement à élaborer leur propre plan de développement de la zone agricole permanente.

Afin de maximiser les retombées de l'exercice prospectif et démocratique que constitue la révision du schéma d'aménagement, les étapes suivantes devraient être suivies :

- les autorités municipales compétentes délimiteraient d'abord, sur l'ensemble du territoire, les **zones** propices aux différents usages. Au regard de la zone verte, le territoire conserverait sa vocation agricole, mais il serait possible d'y délimiter des espaces en vue de certaines installations, dans la mesure où cette affectation serait compatible avec la pérennité des activités agricoles. L'actuelle procédure de révision des schémas d'aménagement et de développement prévoit d'ailleurs ces démarches;
- la MRC ou la Communauté métropolitaine présenterait à la CPTAQ, dans la lignée de cette vision d'ensemble, ses demandes globales d'exclusion ou d'inclusion des parties de territoire dans la zone agricole permanente;
- le schéma révisé serait alors soumis à l'approbation de la ministre des Affaires municipales et des Régions, selon la procédure qui a cours présentement;
- enfin, cette vision serait soumise à la CPTAQ.

La CPTAQ devrait être habilitée par la suite à déléguer, à certaines conditions, aux MRC et aux communautés métropolitaines la responsabilité d'appliquer les dispositions relatives aux activités agricoles et complémentaires autorisées dans la zone verte, sur la base d'un plan de développement de la zone agricole approuvé par elle. On ne voit pas pourquoi l'ajout d'un service d'hébergement ou d'une table champêtre à un établissement déjà situé en zone verte doit recevoir à la pièce l'approbation de la CPTAQ.

Afin de favoriser la gestion participative en matière de planification du développement rural, il y a aussi lieu d'éviter dans toute la mesure du possible des situations où un statut privilégié serait accordé à un groupe donné. C'est le cas présentement du processus de traitement des demandes soumises à la CPTAQ par les MRC ou les communautés métropolitaines dans le cadre de l'article 59 de la LPTAA. Selon les dispositions actuelles, ces demandes de nature collective qui concernent la possibilité d'établir des résidences dans la zone verte doivent avoir été approuvées par « l'association agricole accréditée », c'est-à-dire l'UPA, ce qui, en pratique, confère un droit de *veto* à cet organisme. Les agriculteurs de la région doivent certes être consultés par l'entremise de leur organisation et leur point de vue doit être pris en compte. D'ailleurs, à l'égard des autres demandes de modification de la zone agricole, l'UPA est consultée, mais il n'est pas obligatoire que la « CPTAQ reçoive l'avis favorable de l'association syndicale agricole accréditée » avant de statuer sur la requête.

Ce genre de statut est toujours considéré comme un irritant par les instances démocratiques. Dans la mesure où l'on souhaite systématiser le traitement collectif des demandes d'exclusion de la zone verte, l'exercice d'un droit de *veto* est inutile et même contraire à la dynamique qu'il est souhaitable d'instaurer. Rappelons que ces demandes sont adressées à la CPTAQ, dont la mission principale consiste à protéger le territoire agricole. L'élimination de ce statut particulier serait sans doute susceptible d'améliorer les rapports entre les agriculteurs et les autres acteurs de la société civile, ce qui serait loin de porter préjudice aux premiers.

L'approche globale préconisée ici présente d'évidents avantages :

- elle situe la zone agricole permanente dans la dynamique du territoire rural et permet aux instances locales de mettre en œuvre une vision multifonctionnelle du territoire;
- elle favorise la participation des citoyens aux enjeux du développement local et à la satisfaction des besoins propres du secteur agricole et agroalimentaire;
- elle établit les règles du jeu, généralement, pour une durée minimale de sept ans, c'est-à-dire jusqu'à la prochaine étape de révision du schéma d'aménagement et de développement, et met donc les producteurs agricoles à l'abri des demandes ponctuelles répétées d'exclusion de parcelles du territoire agricole pour atteindre d'autres fins que celles de l'agriculture;
- elle permet une gestion harmonieuse et complémentaire des compétences respectives des instances municipales en matière d'aménagement et des responsabilités de la Commission de protection du territoire agricole;
- elle encourage aussi la prise en charge du développement de l'agriculture par les autorités locales et régionales.

2. La cohabitation des activités agricoles et non agricoles

En 2001, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme a été amendée afin d'autoriser les MRC à élaborer un règlement dit de contrôle intérimaire afin de favoriser « la cohabitation harmonieuse des usages agricoles et non agricoles en zone agricole ». Ce règlement doit être conforme aux orientations gouvernementales en la matière.

Un recensement effectué en avril 2007 fait ressortir que 80 MRC se sont dotées d'un tel règlement qui prévoit, selon les MRC, des distances séparatrices entre un établissement agricole et son voisin, un zonage de la production agricole et le contingentement de la production porcine.

Cette activité réglementaire des MRC est directement liée aux réactions des citoyens à l'accroissement de la production porcine dans certaines régions. Les problèmes de pollution et la forte charge d'odeur associés aux grandes installations porcines sont à l'origine des débats, souvent orageux, qui ont marqué l'évolution de la filière porcine au cours des dernières années. Plusieurs représentants des organisations agricoles ont témoigné devant la Commission des tensions générées par ces règlements. La Fédération de l'UPA du Saguenay-Lac-Saint-Jean, notamment, a reconnu qu'ils ont « apporté leur lot de confrontations et de conflits d'usage dans la zone agricole ».

La Commission a reçu plusieurs mémoires traitant de cette question. Les positions sont généralement tranchées. Bon nombre de participants et de participantes conviennent cependant de la nécessité de solutionner ces problèmes bien réels de cohabitation par un dialogue serein et respectueux.

La question de l'acceptabilité sociale d'une activité économique fait partie des impératifs du développement durable. Autant les agriculteurs peuvent légitimement produire du porc lorsque les conditions agroenvironnementales le permettent, autant ils doivent collaborer ouvertement à des solutions qui rendent cette activité compatible avec la vie sociale et économique de leur milieu. Par ailleurs, les autres résidents doivent convenir que leur lieu de résidence est la campagne et que l'agriculture, qui a ses caractéristiques propres, y constitue une activité prioritaire. La solidarité

souhaitée des Québécois et des Québécoises envers les agriculteurs passe nécessairement par ces efforts de rapprochement. Le dialogue est reconnu, tant par plusieurs organismes agricoles que par les instances municipales, comme la seule voie conduisant à une cohabitation harmonieuse.

C'est ainsi que la Fédération de l'UPA de la Mauricie souligne : « Nous avons fait le choix, dans notre région, avec les MRC et les villes avec qui nous discutons, d'avoir des rapports gagnants-gagnants. Cela porte fruit car nous n'avons pas ici de règlements abusifs et restrictifs pour le monde agricole. Une communication directe évite de nombreux conflits. » Selon le CLD de Montcalm, « le bon fonctionnement du comité consultatif agricole est un gage de succès pour une cohabitation harmonieuse dans la MRC et pourrait servir de modèle à d'autres MRC ».

La Commission reconnaît d'emblée que c'est effectivement par le dialogue que les incompréhensions des uns et des autres peuvent s'estomper et que des solutions adéquates peuvent être trouvées à l'échelle locale ou régionale. Pour favoriser ce dialogue, il y a lieu toutefois de modifier la procédure ou les dispositions législatives selon lesquelles le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) délivre le certificat d'autorisation d'un projet d'installation porcine avant la tenue de la consultation de la MRC sur ce projet. Cette façon de procéder a pour effet de discréditer largement la consultation et de susciter des rapports d'opposition entre les citoyens et les producteurs agricoles. Cette disposition apparaît inutilement provocatrice, même si elle a été adoptée pour des raisons purement techniques de concordance juridique.

Il y a donc lieu de prévoir une procédure allégée d'évaluation des principaux impacts environnementaux. Seraient mis à contribution, dans ce processus, des représentants du MDDEP, du ministère de l'Agriculture, des pêcheries et de l'Alimentation du Québec et de la MRC concernée, chargés notamment de consulter la population sur des projets réalisés en milieu agricole qui soulèvent des enjeux environnementaux ou de cohabitation. Le MDDEP tiendrait compte de ces travaux avant d'émettre, le cas échéant, le certificat d'autorisation au promoteur.

Recommandation

En conséquence, la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois recommande :

- 44.** Que le développement du territoire rural soit planifié selon un mode de gestion favorisant la participation des citoyens à l'échelle locale ou régionale et dans une optique d'occupation dynamique du territoire et, en conséquence :
- Que les MRC et les communautés métropolitaines, dans la foulée de la révision de leur schéma d'aménagement et de développement, se dotent d'un plan de développement de la zone agricole permanente et qu'elles soumettent à la Commission de protection du territoire agricole du Québec leur vision de l'utilisation de la zone verte;
 - Que la Commission de protection du territoire agricole du Québec soit autorisée, à la suite d'un amendement à la loi, à déléguer aux communautés métropolitaines et aux MRC qui auront complété la révision de leur schéma d'aménagement et de développement et adopté un plan de développement de leur zone agricole permanente, l'application des dispositions relatives aux activités autorisées par règlement dans la zone agricole permanente;
 - Que dans le traitement des demandes collectives présentées à la Commission de protection du territoire agricole du Québec par une MRC ou une communauté métropolitaine, l'Union des producteurs agricoles transmette à la Commission un avis qui doit être pris en compte, mais que la décision de la Commission ne soit pas subordonnée à un avis favorable de l'Union des producteurs agricoles;
 - Que les débats relatifs à la cohabitation des activités agricoles et non agricoles se tiennent aux niveaux local et régional et que les règlements de contrôle intérimaire conformes aux orientations gouvernementales soient l'aboutissement d'une recherche de consensus avec les organisations agricoles du milieu;
 - Que le gouvernement instaure une procédure allégée d'évaluation des impacts environnementaux pour les projets se réalisant en milieu agricole qui soulèvent des enjeux relatifs à la protection de l'environnement ou à la cohabitation et que le certificat d'autorisation du projet ne soit pas délivré avant que ces travaux d'évaluation soient complétés.