

COMMISSION DE PROTECTION
DU TERRITOIRE AGRICOLE DU QUÉBEC

Plan stratégique

2017-2021



Le contenu de cette publication a été rédigé par la
Commission de protection du territoire agricole du Québec.

Elle a été imprimée sur du papier contenant 100% de fibres
recyclées postconsommation.

Coordination

Direction de l'administration, du secrétariat
et des services à l'organisation

Dépôt légal 2017
Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISBN 978-2-550-78597-2
ISBN 978-2-550-78598-9 (en ligne)

© Gouvernement du Québec, 2017

MESSAGE DE LA PRÉSIDENTE

J'ai le plaisir de vous présenter le Plan stratégique 2017-2021 de la Commission de protection du territoire agricole du Québec, ci-après « la Commission ».

À titre d'organisme de référence en matière de gestion du territoire agricole, la Commission poursuivra la réalisation de sa mission selon des choix stratégiques visant la pérennité de celui-ci et le maintien de son dynamisme organisationnel.

Découlant d'une mûre réflexion, ce plan se caractérise par l'actualisation des orientations de la Commission associées aux enjeux de taille que pose le contexte contemporain du milieu agricole québécois. Il prend également en compte les priorités gouvernementales, dont les principes de développement durable. À cet égard, rappelons que l'un des indicateurs du maintien du capital naturel repose sur la superficie de la zone agricole.

Depuis la dernière révision, qui s'est échelonnée de 1987 à 1992, la superficie de la zone agricole est demeurée sensiblement la même (diminution de 0,1 %). Toutefois, les pressions de développement urbain, particulièrement dans les régions métropolitaines, demeurent un sujet d'actualité qui exige une vigilance constante afin que ce patrimoine collectif soit protégé.

Le champ d'action de la Commission, laquelle assume les responsabilités qui lui ont été confiées par l'Assemblée nationale il y a plus de 40 ans, s'articule autour du renforcement de son rôle indispensable à l'égard de la ressource rare et non renouvelable qu'est le territoire agricole, garde-manger de la population québécoise.

Soucieuse d'offrir un service de qualité à ses clientèles, la Commission prévoit améliorer les délais de traitement des dossiers qui lui sont soumis tout en préservant la mobilisation de son personnel, et ce, dans un contexte de rigueur en ce qui concerne la gestion des finances publiques.

La Commission s'engage à rendre compte, dans son rapport annuel de gestion, de l'atteinte des cibles telles qu'elles sont établies dans le présent Plan stratégique.

Je tiens à remercier toutes les personnes qui participent à la réalisation de ce chantier d'envergure.

Bonne lecture!

La présidente,
Marie-Josée Guoin



TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DE LA COMMISSION	5
Mission et compétences	5
Vision	5
Valeurs	5
Domaines d'intervention	6
Clientèle	6
Intervenants	6
LE CONTEXTE DANS LEQUEL ÉVOLUE LA COMMISSION	7
Les facteurs ayant des impacts actuels ou futurs sur le territoire et les activités agricoles	8
Les recommandations de la CAPERN	8
Les modifications législatives demandées	9
Les plans de développement de la zone agricole (PDZA)	10
L'annonce de projets structurants en zone agricole	10
Les mesures de compensation environnementales	10
La modification des règles pour l'acquisition d'une terre agricole par un non-résident	10
Les facteurs ayant des impacts actuels ou futurs sur l'organisation	11
Le contexte contemporain du milieu agricole québécois	11
Le renouvellement des orientations gouvernementales en aménagement du territoire	11
Le Sommet sur l'alimentation	11
La réforme du cadastre du Québec	12
La recommandation de la CAPERN sur les effectifs et le financement de la Commission	12
Les pistes d'amélioration de la reddition de comptes dégagées par la CAP ...	13
LES CHOIX STRATÉGIQUES	14
Enjeu 1 : La pérennité du territoire agricole	14
Enjeu 2 : Le dynamisme de l'organisation	17
TABLEAU SYNOPTIQUE DU PLAN STRATÉGIQUE 2017-2021 DE LA COMMISSION DE PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE DU QUÉBEC	21

PRÉSENTATION DE LA COMMISSION

MISSION ET COMPÉTENCES

La mission de la Commission est de garantir aux générations futures un territoire propice à l'exercice et au développement des activités agricoles. À ce titre, elle assure la protection du territoire agricole et contribue à introduire cet objectif au cœur des préoccupations du milieu.

Afin de s'acquitter de sa mission, la Commission applique deux lois :

- ▶ La Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA);
- ▶ La Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents (LATANR).

VISION

Une organisation dynamique assurant une zone agricole pérenne grâce à la responsabilisation individuelle et collective.

VALEURS

Cinq valeurs communes encadrent les actions organisationnelles et individuelles, soit l'équité, le respect, la transparence, l'impartialité et la cohérence.

DOMAINES D'INTERVENTION

Le mandat de la Commission repose essentiellement sur les actions suivantes :

- ▶ Décider de l'issue des demandes d'autorisation qui lui sont soumises en vertu de la LPTAA en ce qui concerne :
 - ▷ l'inclusion ou l'exclusion de lots de la zone agricole;
 - ▷ l'utilisation d'un lot à une fin autre que l'agriculture;
 - ▷ l'aliénation de lots ou de parties de lots;
 - ▷ l'utilisation d'une érablière à d'autres fins et la coupe d'érables;
 - ▷ les demandes à portée collective à des fins résidentielles;
- ▶ Délivrer les permis d'exploitation requis pour l'enlèvement du sol arable et du gazon;
- ▶ Décider de l'issue des demandes d'acquisition de terres agricoles par des non-résidents en vertu de la LATANR.

Également, la Commission veille à :

- ▶ Vérifier les déclarations produites à l'occasion de l'exercice d'un droit;
- ▶ Délivrer diverses attestations prévues en vertu des lois qu'elle applique;
- ▶ Surveiller l'application des lois en procédant aux vérifications et aux enquêtes appropriées et, s'il y a lieu, en sanctionnant les infractions;
- ▶ Donner un avis au gouvernement ou au ministre sur toute question qui lui est soumise en vertu des lois sous sa responsabilité et faire des recommandations à ce dernier.

CLIENTÈLE

La clientèle de la Commission est composée de personnes physiques ou morales (entreprises), de municipalités, de municipalités régionales de comté (MRC), de communautés métropolitaines, de ministères, d'organismes publics et d'organisations fournissant des services d'utilité publique.

INTERVENANTS

La Commission interagit avec des intervenants de milieux variés. Les principaux intervenants sont les municipalités, les MRC, les communautés métropolitaines, l'Union des producteurs agricoles (UPA) et ses fédérations régionales, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ), le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT), le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC), le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN), le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (MFFP) et le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports (MTMDET).

LE CONTEXTE DANS LEQUEL ÉVOLUE LA COMMISSION

Communément appelée « zone verte », la zone agricole représente un patrimoine collectif et constitue un atout majeur pour le Québec. Couvrant un peu plus de 6,3 millions d'hectares¹, sur une superficie de près de 134,5 millions d'hectares, soit environ 4,7 % de la superficie totale du Québec, la zone agricole s'étend sur 952 municipalités situées dans les 17 régions administratives. Les terres intégrées à la zone agricole se trouvent principalement au sud, le long du fleuve Saint-Laurent et dans certaines régions périphériques, là où l'on retrouve les meilleures caractéristiques pour la pratique des activités agricoles.

Pierre d'assise de la protection du territoire agricole québécois, la LPTAA a préséance sur toute disposition inconciliable d'une loi générale ou spéciale applicable à une communauté ou à une municipalité. Elle prévaut également sur toute disposition incompatible d'un schéma d'aménagement et de développement adopté par une MRC ou par une communauté métropolitaine, d'un plan directeur ou d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction.

La protection du territoire et des activités agricoles est indissociable du développement durable puisqu'elle assure la pérennité du territoire englobant les terres arables québécoises, lesquelles sont une ressource stratégique rare et non renouvelable. Elles contribuent à la sécurité alimentaire de la population ainsi qu'au maintien et au développement d'une industrie bioalimentaire prospère. D'ailleurs, la superficie de la zone agricole constitue l'un des indicateurs de développement durable retenu par le gouvernement du Québec². À ce propos, depuis la révision de la zone agricole, qui s'est effectuée de 1987 à 1992, sa superficie totale a connu une variation de moins de 0,1 %³, malgré la pression constante que suscitent les besoins d'urbanisation.

La toile de fond de l'environnement dans lequel évolue la Commission et la façon dont elle accomplit sa mission varient au fil des années. Les sections ci-dessous présentent les principaux facteurs qui ont récemment fait l'objet de changements, ou pour lesquels des changements sont anticipés, et ayant des impacts actuels ou futurs sur le territoire et les activités agricoles ou sur l'organisation interne de la Commission.

-
1. Source: Système GIPTAAQ, Commission de protection du territoire agricole (1 hectare correspond à 10 000 m²).
 2. Institut de la statistique du Québec, *Recueil des indicateurs de développement durable*, mise à jour du 22 décembre 2016, p. 31 [En ligne]: <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/developpement-durable/indicateurs/recueil-indicateurs-dd.pdf> [consulté le 11 janvier 2017].
 3. Source: Systèmes Sphinx et AGI, Commission de protection du territoire agricole, mars 2016.

LES FACTEURS AYANT DES IMPACTS ACTUELS OU FUTURS SUR LE TERRITOIRE ET LES ACTIVITÉS AGRICOLES

Les recommandations de la CAPERN

À l'occasion de l'examen des orientations, des activités et de la gestion administrative de la Commission, en décembre 2015⁴, les membres de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles (CAPERN) ont formulé trois recommandations qui concernent la prise en compte des particularités régionales, soit :

- ▶ QUE la Commission accentue l'importance qu'elle accorde aux réalités régionales dans ses décisions⁵;
- ▶ QUE les règles soient modulées en fonction des régions par des assouplissements qui tiendront compte, entre autres, de la dévitalisation vécue actuellement à divers endroits du Québec⁶;
- ▶ QUE la Commission puisse mieux considérer les disparités régionales dans l'usage de la zone agricole⁷.

D'ores et déjà, il importe pour le lecteur de savoir que, pour rendre une décision à l'égard d'une demande ou émettre un avis dans une affaire qui lui est soumise, la Commission doit s'appuyer sur les critères de l'article 62 de la LPTAA. Elle tient compte également de l'intérêt général de protéger le territoire et les activités agricoles et, à cette fin, elle prend en considération le contexte des particularités régionales⁸.

Selon les membres de la CAPERN, il pourrait découler de leur première recommandation une plus grande rigueur dans la protection du territoire agricole en milieu urbain et une meilleure flexibilité en milieu rural si la Commission accentuait l'importance qu'elle accorde aux réalités régionales. Par exemple, actuellement, une personne qui souhaite utiliser la zone agricole doit faire la démonstration qu'il n'y a aucun espace approprié disponible aux fins visées par son projet ailleurs sur le territoire de la municipalité et hors de la zone agricole. La Commission peut rejeter sa demande pour le seul motif que des espaces appropriés sont disponibles.

La deuxième recommandation de la CAPERN fait référence à la dévitalisation vécue actuellement à divers endroits du Québec. Notons que l'article 59 de la LPTAA permet aux MRC de déposer des demandes à portée collective. Ces demandes visent à déterminer dans quels cas et à quelles conditions de nouvelles utilisations à des fins résidentielles peuvent être implantées en zone agricole. De plus en plus de MRC utilisent les avenues offertes par l'article 59 et les décisions permettent, à ce jour, l'implantation de plus de 36 000 résidences. Les milieux ruraux sont les premiers concernés puisque les MRC peuvent déterminer des secteurs agroforestiers dans lesquels la construction de résidences est permise sur des lots d'une superficie suffisante pour que la zone agricole ne soit pas déstructurée. Cet exercice devrait participer à la revitalisation des régions.

4. La Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles (2015), *Examen des orientations, des activités et de la gestion administrative de la Commission de protection du territoire agricole du Québec – Observations, conclusions et recommandations*.

5. Recommandation n° 7 de la CAPERN (note 4).

6. Recommandation n° 8 de la CAPERN (note 4).

7. Recommandation n° 5 de la CAPERN (note 4).

8. Article 12 de la LPTAA.

En ce qui a trait à la troisième recommandation mentionnée ci-dessus, les membres de la CAPERN estiment que la Commission pourrait mieux considérer les disparités régionales dans l'usage de la zone agricole. « Cette approche s'appliquerait notamment aux surfaces en zone dynamique agricole dont le potentiel de culture est nul, ce qui permettrait d'attribuer un usage agricole, tel que l'agrotourisme, l'agroalimentaire ou la transformation, à une terre n'ayant aucun potentiel de culture.⁹ »

La Commission tient à préciser que la pratique de l'agriculture ne se limite pas à la culture du sol pour la production de légumes ou de céréales. Elle englobe, entre autres, la production animale, la culture en serre, la production acéricole et l'aménagement forestier. Un sol peut présenter des contraintes à l'ensemencement et à la récolte, mais offrir des conditions optimales pour d'autres activités agricoles, comme la pomiculture (vergers localisés à flanc de montagne) ou la production de sirop d'érable (érablières en terrains montagneux). Ces sols, dits de faible potentiel, peuvent également offrir des conditions propices pour l'implantation de bâtiments agricoles ou le pâturage des animaux. Un faible potentiel de culture ne peut donc être considéré comme inutile ou improductif pour l'agriculture.

Cela étant dit, la CAPERN suggère l'implantation, en zone agricole, d'utilisations telles que l'agrotourisme et la transformation agroalimentaire. Cette dernière est une activité agricole actuellement permise par la LPTAA dans la mesure où elle se réalise sur la ferme par un producteur à l'égard des produits agricoles qui proviennent de son exploitation ou, accessoirement, de celles d'autres producteurs. Il en va de même pour l'entreposage, la transformation et la vente des produits agricoles qui sont assimilés à des activités agricoles au sens de la LPTAA et permis sans autorisation de la Commission.

Pour l'agrotourisme, bien que ce concept ne soit pas défini dans la LPTAA, la Commission considère celui-ci comme « une activité complémentaire à l'agriculture ayant lieu sur une ferme par un producteur propriétaire ou locataire. Cette activité demeure une activité secondaire de l'entreprise agricole et met principalement en valeur sa propre production. Le but de l'activité est de mettre en contact le touriste avec l'exploitant agricole dans un cadre d'accueil, d'information, d'éducation et de divertissement, tout en procurant un revenu d'appoint »¹⁰. À titre indicatif, mentionnons qu'au 31 mars 2017, la Commission a rendu une décision favorable pour plus de 70 % des demandes pour des activités agrotouristiques et récréotouristiques¹¹.

Les modifications législatives demandées

Depuis plusieurs années, les municipalités souhaitent de nouveaux pouvoirs en matière de développement local et régional et demandent des modifications législatives en ce sens. À cet effet, le projet de loi 122 : Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs, pourrait avoir des effets sur les demandes d'autorisation et sur les déclarations déposées à la Commission.

9. Recommandation n° 5 de la CAPERN (note 4).

10. La CPTAQ et les activités récréotouristiques en zone agricole, Bilan de nos décisions (2000-2008), p. 6 : [En ligne] : http://www.cptaq.gouv.qc.ca/fileadmin/fr/publications/publications/Rapport_agrotourisme_31_mars_2011.pdf.

11. Source : Système Sphinx, Commission de protection du territoire agricole, mars 2017.

Les plans de développement de la zone agricole (PDZA)

En mars 2012, le MAPAQ a rendu public un guide¹² pour accompagner les MRC dans l'élaboration de leur PDZA. Ce document de planification sert principalement à mettre en valeur la zone agricole d'une MRC, à favoriser le développement durable des activités agricoles ainsi qu'une occupation dynamique du territoire. Il fait suite aux projets pilotes qui ont été mis en œuvre dans huit MRC de 2008 à 2011. Actuellement, c'est plus de la moitié des MRC qui travaillent à l'élaboration ou ont complété leur PDZA¹³. La prise en compte des PDZA lors de l'analyse du contexte dans lequel se situent les demandes soumises à la Commission permettrait de répondre à la deuxième recommandation de la CAPERN.

L'annonce de projets structurants en zone agricole

Récemment, plusieurs projets structurants ont été annoncés par le gouvernement. Leur réalisation est prévue, en tout ou en partie, en zone agricole. Mentionnons notamment le projet de réseau électrique métropolitain, l'hôpital de Vaudreuil-Soulanges ainsi que le projet de loi 85 : Loi visant l'implantation de deux pôles logistiques et d'un corridor de développement économique aux abords de l'autoroute 30 ainsi que le développement des zones industrialo-portuaires de la région métropolitaine de Montréal.

La Commission constate que, d'année en année, les demandes d'exclusion sont nombreuses – 99 pour l'exercice financier 2016-2017 –, et ce malgré, d'une part, la disponibilité de vastes espaces hors de la zone agricole qui, bien souvent, pourraient accueillir le développement et d'autre part, l'adoption de plans d'aménagement et de développement métropolitains qui cherchent à contrer l'étalement urbain.

Les mesures de compensation environnementales

En mai 2012, l'Assemblée nationale a sanctionné la Loi concernant des mesures de compensation pour la réalisation de projets affectant un milieu humide ou hydrique. Cette nouvelle loi exige du demandeur des mesures de compensation visant notamment la restauration, la protection ou la valorisation d'un milieu humide, hydrique ou terrestre.

Les développeurs préfèrent utiliser les terres localisées en zone agricole pour réaliser leurs projets de compensation pour diminuer les frais engagés par l'application de cette mesure, considérant qu'à l'extérieur de la zone agricole, la valeur foncière est beaucoup plus élevée.

La modification des règles pour l'acquisition d'une terre agricole par un non-résident

Depuis quelques années, l'intérêt d'investisseurs pour les terres agricoles soulève des inquiétudes parmi les acteurs du milieu agricole québécois.

En 2013, le gouvernement a modifié la LATANR pour resserrer les paramètres visant l'acquisition d'une terre agricole par un non-résident afin de maintenir ce capital dans le patrimoine collectif du Québec et de freiner les tentations spéculatives¹⁴.

L'une des principales modifications a été d'établir une limite de 1 000 hectares par année pour l'acquisition de superficies propices à la culture du sol ou à l'élevage des animaux lorsque le demandeur est une personne morale ou physique qui n'a pas l'intention de s'établir au Québec¹⁵.

12. Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, *Plan de développement de la zone agricole, Guide d'élaboration*, 2011.

13. [En ligne]: <http://media.mapaq.gouv.qc.ca/pdza/carte.html> [consulté le 7 juin 2017].

14. Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles (2013), *Journal des débats sur l'étude détaillée du projet de loi 46, Loi modifiant la loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents*, volume 43, n° 32.

15. Article 15.3 de la LATANR.

LES FACTEURS AYANT DES IMPACTS ACTUELS OU FUTURS SUR L'ORGANISATION

Le contexte contemporain du milieu agricole québécois

Depuis 40 ans, la Commission a comme mission de garantir, pour les générations futures, un territoire propice à l'exercice et au développement des activités agricoles. Cependant, le Québec a beaucoup évolué au cours de cette période. Les modèles d'affaires en agriculture ont changé et les pressions de développement urbain vont en s'accroissant. Parallèlement, certains milieux sont dévitalisés et leur zone agricole est sous-utilisée. Au cours de la période de ce présent plan stratégique, et selon les priorités gouvernementales actuelles, il est réaliste de prévoir que des modifications législatives en réponse à ces nouvelles réalités et enjeux aient des impacts significatifs sur la façon dont la Commission accomplit sa mission. Cependant, il est difficile pour le moment d'en mesurer les impacts sur l'organisation.

Au regard de la mise en œuvre des PDZA, bien que l'intégration de ceux-ci puisse offrir un outil supplémentaire pour caractériser le territoire agricole et bonifier le contexte des particularités régionales, cela nécessitera, en contrepartie, un travail supplémentaire lors du traitement d'un dossier.

Le renouvellement des orientations gouvernementales en aménagement du territoire

Une démarche actuellement en cours conduira au renouvellement des orientations gouvernementales en aménagement du territoire. Cette démarche vise à :

- Mieux définir la contribution de l'aménagement du territoire à l'atteinte des objectifs et des cibles fixés par le gouvernement sur des enjeux majeurs;
- Tenir compte de la volonté du gouvernement d'intervenir en matière de développement durable, d'occupation du territoire et de changements climatiques; et
- Mieux définir et clarifier les attentes envers le milieu municipal en vue de l'atteinte de ces objectifs¹⁶.

Les orientations gouvernementales servent de toile de fond pour l'analyse de la conformité des documents d'aménagement des MRC et des communautés métropolitaines. Le renouvellement des orientations qui concernent la protection du territoire et des activités agricoles est sous la responsabilité du MAPAQ.

Actuellement, les orientations gouvernementales invitent l'ensemble des intervenants à « *planifier l'aménagement et le développement du territoire agricole en accordant la priorité aux activités et aux exploitations agricoles en zone agricole, dans le respect des particularités du milieu de manière à favoriser, dans une perspective de développement durable, le développement économique des régions.* »¹⁷ »

La Commission ne connaît pas encore le contenu des orientations gouvernementales renouvelées ni l'impact qu'elles auront sur le territoire et sur les activités agricoles. Elle pourrait, par ailleurs, être sollicitée pour émettre des avis sur les orientations au fur et à mesure de leur élaboration.

Le Sommet sur l'alimentation

Le secteur de l'alimentation est en pleine mutation et le MAPAQ tient, en 2017, un rendez-vous avec les acteurs du domaine alimentaire, y compris les consommateurs, pour définir une nouvelle politique bioalimentaire pour le Québec. À titre d'observatrice, la Commission est appelée à repérer les enjeux susceptibles de la concerner et à définir des pistes d'action pour y répondre.

16. Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (2014), *Le renouvellement des orientations gouvernementales en aménagement du territoire*, présenté au Congrès de l'Association des aménagistes régionaux du Québec.

17. Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, avec la collaboration du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et du ministère de l'Environnement (2001), *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement – La protection du territoire et des activités agricoles*, Document complémentaire révisé, p. 12.

La réforme du cadastre du Québec

Le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles a entrepris, depuis plusieurs années, la réforme du cadastre québécois. Ce chantier d'envergure, qui devrait se terminer en 2021¹⁸, a un impact important sur les opérations de la Commission. Avec l'avancement de la rénovation cadastrale, une concordance entre les limites de lots rénovés et celles de la zone agricole s'impose. Cette situation restreint la Commission dans sa prestation électronique de services, qui doit limiter l'information disponible sur la cartographie en ligne en raison des risques associés à une mauvaise interprétation des limites de la zone agricole en territoire rénové lorsque le travail de concordance n'est pas effectué.

Rappelons que la délimitation de la zone agricole est utile non seulement pour la Commission, mais également pour sa clientèle.

La recommandation de la CAPERN sur les effectifs et le financement de la Commission

En décembre 2015, à l'occasion de l'examen des orientations, des activités et de la gestion administrative de la Commission, les membres de la CAPERN ont reconnu le rôle indispensable de la Commission pour la conservation du territoire agricole et le développement de l'agriculture¹⁹. À cet égard, ils ont manifesté le souhait que le gouvernement maintienne ses effectifs et le financement de ses opérations courantes à la hauteur de ceux en vigueur au cours de l'année financière 2014-2015. Au 31 mars 2015, la Commission affichait un nombre d'effectifs utilisés à temps complet de 92²⁰ et un financement de 9 088 000 \$²¹.

Depuis, la diminution des effectifs s'est poursuivie pour atteindre 83 ETC transposés²² au 31 mars 2017²³. Au cours des dernières années, le financement de la Commission n'a pas tellement varié. Étant donné que la rémunération correspond à près de 80 % du budget de la Commission, cette stabilité a fait en sorte que les augmentations et les progressions salariales ont eu des répercussions sur la disponibilité budgétaire. De plus, au cours des prochaines années, la Commission connaîtra une diminution importante de son budget en ressources informationnelles, conformément à son Plan québécois des infrastructures 2017-2027 – volet ressources informationnelles.

Par ailleurs, le nombre de déclarations et de demandes déposées à ses bureaux est demeuré sensiblement le même au cours des dernières années. La Commission traite annuellement environ 1 700²⁴ déclarations et rend environ 2 500 décisions²⁵.

18. Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, *À propos de la rénovation cadastrale*, [En ligne]: <https://foncier.mern.gouv.qc.ca/Portail/citoyens/renovation-cadastrale/avant/a-propos-de-la-renovation-cadastrale/> [consulté le 19 mai 2017].

19. Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, *Examen des orientations, des activités et de la gestion administrative de la Commission de protection du territoire agricole du Québec, Observations, conclusions et recommandations*, décembre 2015, p. 10.

20. Commission de protection du territoire agricole du Québec, *Rapport annuel de gestion 2014-2015*, p. 12.

21. Commission de protection du territoire agricole du Québec, *Rapport annuel de gestion 2014-2015*, p. 14.

22. À noter que, depuis l'exercice 2016-2017, à la suite d'une décision du Conseil du trésor du 17 mai 2016 (C.T. 216343), les cibles autorisées sont calculées en heures rémunérées. Le calcul de ce nouvel indicateur prend en compte les absences en invalidité et en préretraite totale, les congés de maternité ainsi que les heures supplémentaires à payer et à rembourser, contrairement à l'indicateur utilisé précédemment. Le total en ETC transposés est le total d'heures rémunérées converti en équivalent temps complet (ETC) sur la base de 35 heures par semaine, soit 1 826,3 heures par année.

23. Système d'information budgétaire et d'aide à la décision (SINBAD) du Secrétariat du Conseil du trésor, 31 mars 2017.

24. Moyenne des cinq dernières années.

25. Moyenne des cinq dernières années.

En parallèle, la complexité du traitement des demandes s'est accrue, particulièrement depuis l'arrêt Saint-Pie de la Cour d'appel, en 2009²⁶, qui a confirmé le rôle d'organisme expert de la Commission et l'obligation, pour les demandeurs, de soumettre dès la première instance, la totalité de leur preuve²⁷.

Il importe également de souligner que la Commission fonctionne avec un nombre réduit de commissaires. Quatre postes étaient vacants pendant l'année 2016, sur une possibilité de 16, et un seul a été pourvu depuis. Par ailleurs, certains mandats viennent à échéance en 2017 ainsi qu'au cours des prochaines années. Le processus actuel de renouvellement des mandats des commissaires ne permet pas de planifier à long terme l'attribution des dossiers. En effet, ne sachant pas si leur mandat sera renouvelé par le gouvernement, la Commission doit limiter le nombre de nouveaux dossiers dans la charge de travail des commissaires quelques mois avant que leur mandat ne vienne à échéance pour éviter que la clientèle soit pénalisée en cas de non-renouvellement.

Notons qu'une diminution de la disponibilité des commissaires survient également lorsqu'un nouveau commissaire est nommé en raison de la formation et du mentorat que les commissaires en poste doivent assurer pendant la période d'apprentissage.

Ces dernières années ont aussi été marquées par une augmentation du nombre d'actions qui ne sont pas comptabilisées dans les engagements habituels de la Commission, mais qui mobilisent les ressources et nécessitent une grande expertise (p. ex. : les demandes à portée collective, les avis au ministre et au gouvernement). Les prochaines années s'annoncent tout aussi occupées dans ce domaine, avec les modifications législatives envisagées, le renouvellement des orientations gouvernementales en aménagement du territoire, les potentialités d'actions qui découleront du Sommet sur l'alimentation, la rédaction d'un guide sur les demandes à portée collective, etc.

Les pistes d'amélioration de la reddition de comptes dérogées par la CAP

Depuis 2005, la Commission de l'administration publique (CAP) procède à un examen régulier de l'ensemble des rapports annuels de gestion des ministères et des organismes soumis à certaines dispositions de la Loi sur l'administration publique.

À l'occasion de leur analyse des rapports annuels de gestion 2012-2013, les membres de la CAP mentionnaient qu'il est difficile d'évaluer la performance réelle de la Commission en raison de la prolongation de son plan stratégique 2008-2011 et des engagements de la Déclaration de services aux citoyens qui ne sont pas tous assortis de cibles²⁸.

La CAP relevait trois éléments de reddition de comptes à améliorer²⁹, soit :

- ▶ Inclure des cibles intermédiaires pour faciliter l'évaluation de la performance annuelle de la Commission;
- ▶ Formuler des cibles pour les engagements de la Déclaration de services aux citoyens;
- ▶ Mesurer la satisfaction de la clientèle.

26. *Municipalité de Saint-Pie c. CPTAQ*, 2009 QCCA 2397.

27. Ce jugement a clairement établi que le Tribunal administratif du Québec n'a pas compétence pour entendre une nouvelle preuve.

28. Commission de l'administration publique (2014), *Trente et unième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*, pp. 51-52.

29. Commission de l'administration publique (2014), *Trente et unième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*, p. 56.

LES CHOIX STRATÉGIQUES

Dans le cadre de sa planification stratégique, la Commission retient les deux enjeux suivants :

1. La pérennité du territoire agricole;
2. Le dynamisme de l'organisation.

ENJEU 1 : LA PÉRENNITÉ DU TERRITOIRE AGRICOLE

Les facteurs énoncés précédemment ont conduit la Commission à choisir l'enjeu de la pérennité du territoire agricole. Les défis liés à cet enjeu peuvent se traduire ainsi :

- A. Le maintien de la superficie de la zone agricole malgré les pressions d'urbanisation et les mesures de compensation environnementales.
- B. La prise en compte des particularités régionales pour contrer la dévitalisation de certaines régions rurales, tout en assurant la protection du territoire et des activités agricoles.
- C. La mesure de l'efficacité des modifications législatives pour contrôler l'acquisition de terres agricoles par des investisseurs non-résidents.

A. Le maintien de la superficie de la zone agricole malgré les pressions d'urbanisation et les mesures de compensation environnementales

La mission de la Commission est de garantir, pour les générations futures, un territoire propice à l'exercice et au développement des activités agricoles. Pour ce faire, elle doit concilier les préoccupations propres au milieu tout en assurant la pérennité du territoire agricole.

La Communauté métropolitaine de Montréal, la Communauté métropolitaine de Québec et les régions métropolitaines de recensement sont fortement urbanisées, et leur territoire comporte souvent des sols de haute qualité pour l'agriculture. La fertilité des sols, combinée à la proximité des marchés, favorise la présence d'une agriculture périurbaine dynamique. Dans certaines de ces agglomérations, les pressions sur la zone agricole pour que les périmètres d'urbanisation soient agrandis sont toujours fortes. Rappelons que l'expansion des villes et l'urbanisation périurbaine sont des phénomènes qui touchent de façon permanente le territoire agricole.

Les projets structurants annoncés par le gouvernement pourraient empiéter davantage sur la zone agricole et susciter un intérêt pour l'étalement de l'urbanisation et la spéculation. De plus, les promoteurs qui doivent envisager une compensation environnementale apprécient les terres localisées en zone agricole afin de réduire les coûts qui y sont associés, ce qui a pour effet d'accentuer les pressions déjà élevées sur le maintien du territoire agricole.

Au 31 mars 2016, la zone agricole s'étendait sur un territoire de 6 305 893³⁰ hectares. Cette superficie constitue l'un des indicateurs de développement durable établis par le gouvernement du Québec pour mesurer le maintien du capital naturel³¹, ce qui fait partie intégrante de la mission de la Commission.

30. Source: Système GIPTAAQ, Commission de protection du territoire agricole, mars 2016.

31. Développement durable, *Recueil des indicateurs de développement durable*, [En ligne] : <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/developpement-durable/indicateurs/recueil-indicateurs-dd.pdf>, [consulté le 19 mai 2017].

B. La prise en compte des particularités régionales pour contrer la dévitalisation de certaines régions rurales, tout en assurant la protection du territoire et des activités agricoles

Les caractéristiques biophysiques et socioéconomiques de la zone agricole sont variables. Les enjeux y sont donc différents. Dans les agglomérations urbaines, c'est l'étalement de l'urbanisation et ses conséquences, dont l'empiétement sur la zone agricole, qui est préoccupant. Dans certaines régions rurales, l'enjeu est davantage lié à la dévitalisation des milieux (décroissance démographique, exode des jeunes, difficulté de maintenir des services de base), dont la sous-utilisation de la zone agricole à des fins d'agriculture.

Malgré près de 40 ans d'application de la LPTAA et la reconnaissance, dans tous les milieux, de la nécessité de protéger le territoire agricole québécois, la zone agricole est souvent vue comme une contrainte plutôt que comme un atout. En milieu urbain et périurbain, elle est perçue comme un espace en attente de développement. En milieu rural, elle est considérée comme un frein au développement et les intervenants demandent une plus grande prise en compte des particularités régionales.

Par le passé, la Commission a retenu, comme alignement stratégique, la modulation de ses actions en fonction des différents milieux – communautés rurales et agglomérations urbaines – en pondérant les critères de décision applicables selon les particularités régionales³². Pour mesurer le respect de cet alignement dans son dernier plan stratégique, la Commission a ciblé essentiellement les taux de contestation de ses décisions.

Dans un souci de renforcer cet alignement stratégique, de participer aux efforts gouvernementaux pour revitaliser les régions rurales et de bonifier sa reddition de comptes à ce chapitre, la Commission entend se doter d'outils qui lui permettront de témoigner concrètement de la prise en compte des particularités régionales dans ses décisions.

Le concept des particularités régionales a été introduit à la LPTAA sans aucune définition pour que les décideurs disposent de la latitude nécessaire dans l'appréciation des caractéristiques propres à un milieu donné ou de circonstances difficiles à prévoir et à définir dans un texte de loi.

Aux fins de l'application de la LPTAA, il importe de rechercher les particularités qui ont une incidence sur la protection du territoire et des activités agricoles ainsi que les caractéristiques tangibles et mesurables qui permettent une perception objective de la dynamique du milieu. Ces caractéristiques peuvent être regroupées sous cinq axes : le contexte agricole, le contexte socioéconomique, les pressions sur la zone agricole, la planification régionale ainsi que les politiques et programmes gouvernementaux spécifiques à la région.

La Commission entend développer des indicateurs permettant d'évaluer la prise en compte des particularités régionales telles qu'elles ont été énoncées précédemment, comme le nombre de décisions ayant pris en compte le PDZA.

32. Commission de protection du territoire agricole du Québec (2009), *Plan stratégique 2008-2011*, p. 10.

C. La mesure de l'efficacité des modifications législatives pour contrôler l'acquisition de terres agricoles par des investisseurs non-résidents

Après quelques années d'application de la loi, la Commission pourra documenter l'utilisation des nouveaux critères et les effets des modifications apportées. En deçà de ce terme, le nombre de demandes et leur traitement se révèlent peu concluants puisque, dès que la Commission reçoit des demandes qui atteignent la limite des 1 000 hectares, elle suspend l'étude des autres dossiers jusqu'à ce que des superficies soient de nouveau disponibles.

Enjeu 1 : La pérennité du territoire agricole

	OBJECTIFS	INDICATEURS	CIBLES
ORIENTATION Protéger le territoire et les activités agricoles	Maintenir la superficie de la zone agricole	Taux de variation de la zone agricole	Moins de 0,1 %
	Prendre en compte les particularités régionales	Développement d'indicateurs pour mesurer la prise en compte des particularités régionales	100% des indicateurs instaurés An 1 : identification des indicateurs à développer An 2 : 50 % des indicateurs instaurés
	Documenter les effets des nouvelles dispositions de la LATANR	Production d'un rapport pour documenter les effets des nouvelles dispositions de la LATANR	Rapport produit au 31 mars 2021

ENJEU 2 : LE DYNAMISME DE L'ORGANISATION

Les facteurs ayant des répercussions actuelles ou futures sur l'organisation ont conduit la Commission à choisir l'enjeu de son dynamisme. Les défis inhérents à cet enjeu peuvent se traduire ainsi :

- A. L'amélioration des délais de traitement dans un contexte de réduction des effectifs ainsi que de variété et de complexité des mandats.
- B. La mobilisation des employés dans l'amélioration continue des systèmes et des processus à travers leur charge de travail quotidienne et les mouvements de personnel.

A. L'amélioration des délais de traitement dans un contexte de réduction des effectifs ainsi que de variété et de complexité des mandats

Les finances publiques et les orientations gouvernementales actuelles liées aux ressources humaines, financières, matérielles, informationnelles et géomatiques représentent un défi majeur pour la Commission si l'on considère sa petite taille et ses ressources limitées. Ce contexte organisationnel a un impact direct sur les délais de traitement des dossiers.

La Commission n'a pas de contrôle sur les finances publiques ni sur la nomination de nouveaux commissaires pour accroître sa capacité organisationnelle. Pour y arriver, elle doit compter sur ses propres ressources. La Commission a déjà accompli les exercices suivants :

- ▶ Le développement de systèmes de mission et de géomatique comme leviers de transformation organisationnelle.

Le recours aux technologies de l'information est l'un des moyens privilégiés pour contribuer au dynamisme de l'organisation et à la diminution des délais de traitement.

Grâce à son système de mission Sphinx, la Commission a :

- ▶ Centralisé certaines fonctions administratives;
- ▶ Mis en place des charges communes dans ses différents services;
- ▶ Effectué un tri des dossiers selon leur complexité afin d'acheminer plus rapidement ceux qui sont les moins complexes et dont l'impact sur le territoire et sur les activités agricoles est faible;
- ▶ Établi des indicateurs de gestion afin de suivre en temps réel le traitement des demandes d'autorisation;
- ▶ Obtenu des gains sur le plan de l'efficacité organisationnelle.

Grâce à son système de géomatique GIPTAAQ, la Commission a :

- ▶ Bonifié les outils d'aide pour l'analyse;
- ▶ Accru la qualité de la représentation cartographique;
- ▶ Intégré des données géomatiques externes, dont les cultures assurées par la Financière agricole du Québec, les périmètres urbains et les affectations des schémas d'aménagement et de développement des MRC ainsi que les milieux humides.

À l'automne 2016, la Commission a mis en ligne de nouveaux formulaires pour mieux cibler l'information requise par la clientèle qui recherche une autorisation ou qui, par déclaration, revendique un droit inscrit à la LPTAA. Elle a, par la même occasion, effectué une mise à jour des formulaires utilisés pour le dépôt d'une demande en vertu de la LATANR à la suite des modifications apportées en 2013. L'utilisation de ces nouveaux formulaires devrait permettre de recueillir une meilleure information qui améliorera la compréhension du projet, le traitement de la demande et l'exactitude de la décision.

Elle a de plus mis en ligne un guide des bonnes pratiques agronomiques destiné aux demandeurs et mandataires qui désirent présenter une demande d'autorisation pour l'exploitation de sablières, gravières et carrières ou pour la réalisation de remblais en zone agricole, afin qu'ils puissent connaître à l'avance les standards requis par la Commission.

Au cours des prochaines années, la Commission entend poursuivre l'amélioration de ses processus et de ses outils, en ayant toujours comme objectif d'améliorer ses délais de traitement, particulièrement pour les demandes d'autorisation qui lui sont soumises.

Elle devra, par ailleurs, contribuer à un certain nombre de mandats supplémentaires issus, notamment, des activités externes suivantes :

- ▶ L'élaboration et la mise en œuvre des modifications législatives prévues au cours des prochaines années ainsi que les règlements d'application;
- ▶ Le Sommet de l'alimentation et les potentialités d'actions qui en découleront;
- ▶ Le renouvellement des orientations gouvernementales en aménagement du territoire.

Certaines de ces modifications pourraient contribuer, dans une certaine mesure, à améliorer les délais de traitement.

La Déclaration de services aux citoyens (DSC) énonce diverses cibles à atteindre par la Commission, tant pour les demandes d'autorisation que pour les déclarations.

Pour les demandes d'autorisation, les engagements de la Commission visent notamment à :

1. Accuser réception dans un délai de cinq (5) jours;
2. Acheminer une orientation préliminaire dans les 45 jours suivant l'accusé de réception;
3. Acheminer la décision :
 - 3.1. dans les 30 jours à la suite de l'établissement de l'orientation préliminaire ou
 - 3.2. dans les 45 jours suivant la fin de l'audience, si une rencontre publique a été tenue.

Pour les déclarations, l'objectif consiste à :

- ▶ Acheminer un avis de conformité ou un avis de non-conformité dans un délai de 60 jours, même si l'article 100.1 de la LPTAA accorde un délai de 90 jours à la Commission pour en évaluer la conformité.

Les demandes concernées par la DSC sont celles provenant des citoyens et des entreprises. Les demandes à caractère public présentées par les municipalités, MRC, ministères, organismes publics ou organismes fournissant des services d'utilité publique ainsi que celles traitées en vertu de la LATANR ne sont pas visées par la DSC.

La Commission respecte généralement ses engagements dans les dossiers de déclaration. Pour les demandes d'autorisation, elle tente d'améliorer ses performances. Le tableau suivant présente les résultats des engagements de la DSC pour les décisions rendues entre 2011 et 2016.

Tableau 1 – Résultats des engagements de la DSC

ENGAGEMENT	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
1. Accuser réception (5 jours)	64 %	91 %	98 %	96 %	95 %	94 %
2. Acheminer une orientation préliminaire (45 jours)	35 %	34 %	42 %	45 %	37 %	31 %
Acheminer la décision : 3.1 dans les 30 jours suivant l'orientation préliminaire;	77 %	84 %	92 %	93 %	95 %	91 %
Acheminer la décision : 3.2 dans les 45 jours suivant la rencontre publique.	32 %	29 %	52 %	63 %	50 %	48 %

Les engagements présentés dans la DSC sont établis en jours ouvrables et excluent les délais qui ne sont pas imputables à la Commission (ex. : le délai pour obtenir une pièce manquante, le report d'une rencontre publique requis par le demandeur, etc.). Étant donné que les engagements sont établis en chiffres absolus, dès que le délai est dépassé, l'engagement est considéré comme n'étant pas respecté. À titre d'exemple, une orientation préliminaire émise le 46^e jour suivant la transmission de l'accusé réception est comptabilisé comme n'ayant pas satisfait l'engagement de la DSC.

Pour être réaliste, en tenant compte des facteurs externes et internes présentés précédemment, la Commission visera à améliorer le délai moyen pour acheminer l'orientation préliminaire, lequel est de 79 jours au 31 mars 2017³³. Cependant, la Commission estime qu'elle pourrait atteindre une amélioration significative vers les troisième et quatrième années de sa planification stratégique. Pour ce qui est de l'engagement 3.2, ce dernier étant tributaire du nombre de commissaires en poste et soumis au processus de nomination et de renouvellement, il est difficile pour la Commission d'établir une cible précise d'amélioration.

33. Source: Système Sphinx, Commission de protection du territoire agricole, mars 2017.

B. La mobilisation des employés dans l'amélioration continue des systèmes et des processus à travers leur charge de travail quotidienne et les mouvements de personnel

Pour accomplir sa mission, la Commission compte sur une équipe dévouée, mais dont la charge de travail est imposante. Le traitement des dossiers, la vacation aux tribunaux, les inspections sur le terrain, les rencontres publiques et la réalisation des autres mandats reposent sur une petite équipe qui se fragilise facilement lorsque survient une maladie, un départ à la retraite ou une mutation vers une autre organisation.

Au cours des prochaines années, la Commission poursuivra l'amélioration de ses systèmes et de ses façons de faire, notamment par la réalisation des activités suivantes :

- ▶ Le remplacement de GIPTAAQ par un système plus performant qui servira à la fois à la clientèle en ligne et aux effectifs de la Commission;
- ▶ La poursuite du développement de nouvelles fonctionnalités dans le système de mission Sphinx;
- ▶ La création d'un comité de pilotage pour accroître l'efficacité des processus d'amélioration en continu;
- ▶ La poursuite des travaux d'ajustement des limites de la zone agricole des municipalités touchées par la rénovation cadastrale;
- ▶ La révision du guide d'accompagnement des MRC pour le dépôt d'une demande à portée collective (article 59).

Le marché de l'emploi, les changements organisationnels et les mouvements de personnel, caractérisés notamment par les départs à la retraite, incitent la Commission à poursuivre ses efforts pour que son personnel demeure engagé et mobilisé en vue d'offrir une contribution efficace et significative aux enjeux de l'organisation. À cet effet, la Commission a mis en place un comité de formation continue qui poursuivra le déploiement d'activités de formation axées sur l'acquisition de connaissances liées à la mission. Ces activités sont complémentaires à celles diffusées au sein des directions visant le développement des compétences.

En somme, la Commission est reconnue pour son haut niveau d'expertise et son milieu de travail stimulant. Ces acquis sont le fruit d'une culture organisationnelle visant un leadership fort en matière de protection du territoire et des activités agricoles.

Enjeu 2: Le dynamisme de l'organisation

	OBJECTIFS	INDICATEURS	CIBLES
ORIENTATION Assurer la performance organisationnelle	Avoir amélioré le délai moyen pour acheminer l'orientation préliminaire	Délais de traitement	Améliorer le délai moyen pour acheminer l'orientation préliminaire de 5 % au 31 mars 2021 An 3 : 2 % An 4 : 3 %
	Améliorer la mobilisation du personnel	Taux de mobilisation du personnel	An 1 : Avoir mesuré le taux de mobilisation du personnel au 31 mars 2018 An 4 : Avoir mesuré à nouveau le taux de mobilisation du personnel au 31 mars 2021 Avoir amélioré le taux de mobilisation mesuré à l'an 4 par rapport à celui observé à l'an 1

TABLEAU
SYNOPTIQUE
DU PLAN STRATÉGIQUE
2017-2021

PLAN STRATÉGIQUE 2017-2021

DE LA COMMISSION DE PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE DU QUÉBEC

MISSION :

Garantir, pour les générations futures, un territoire propice à l'exercice et au développement des activités agricoles. À ce titre, elle assure la protection du territoire agricole et contribue à introduire cet objectif au cœur des préoccupations du milieu.

VISION :

Une organisation dynamique assurant une zone agricole pérenne grâce à la responsabilisation individuelle et collective.

VALEURS :

Équité, respect, transparence, impartialité et cohérence

Enjeu 1 : La pérennité du territoire agricole

	OBJECTIFS	INDICATEURS	CIBLES
ORIENTATION Protéger le territoire et les activités agricoles	Maintenir la superficie de la zone agricole	Taux de variation de la zone agricole	Moins de 0,1 %
	Prendre en compte les particularités régionales	Développement d'indicateurs pour mesurer la prise en compte des particularités régionales	100% des indicateurs instaurés An 1 : identification des indicateurs à développer An 2 : 50 % des indicateurs instaurés
	Documenter les effets des nouvelles dispositions de la LATANR	Production d'un rapport pour documenter les effets des nouvelles dispositions de la LATANR	Rapport produit au 31 mars 2021

Enjeu 2 : Le dynamisme de l'organisation

	OBJECTIFS	INDICATEURS	CIBLES
ORIENTATION Assurer la performance organisationnelle	Avoir amélioré le délai moyen pour acheminer l'orientation préliminaire	Délais de traitement	Améliorer le délai moyen pour acheminer l'orientation préliminaire de 5 % au 31 mars 2021 An 3 : 2 % An 4 : 3 %
	Améliorer la mobilisation du personnel	Taux de mobilisation du personnel	An 1 : Avoir mesuré le taux de mobilisation du personnel au 31 mars 2018 An 4 : Avoir mesuré à nouveau le taux de mobilisation du personnel au 31 mars 2021 Avoir amélioré le taux de mobilisation mesuré à l'an 4 par rapport à celui observé à l'an 1

*Commission
de protection
du territoire agricole*

Québec 