

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES

À LA COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES

**La mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du
28 mars 2017 concernant le territoire agricole**

Le 6 février 2018



Maison de l'UPA
555, boul. Roland-Therrien
Bureau 100
Longueuil (Québec) J4H 3Y9
450 679-0530
upa.qc.ca

ISBN 978-2-89556-187-3 (PDF)
Dépôt légal, 1^{er} trimestre 2018
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives du Canada

TABLE DES MATIÈRES

L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES	4
1. INTRODUCTION	5
2. IL FAUT MONTRER L'EXEMPLE	6
3. UNE MESURE À RETIRER	6
4. DES MESURES À BONIFIER	7
5. LE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE	9
6. TAXER LES TERRES NON CULTIVÉES.....	10
7. L'INAPPLICABILITÉ DES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES CONCERNANT LE TERRITOIRE AGRICOLE	11
8. CONCLUSION	11

L'Union des producteurs agricoles

Au fil de son histoire, l'Union des producteurs agricoles (UPA) a travaillé avec conviction à de nombreuses réalisations : le crédit agricole, le coopératisme agricole et forestier, l'électrification rurale, le développement éducatif des campagnes, la mise en marché collective, la reconnaissance de la profession agricole, la protection du territoire agricole, l'implantation de l'agriculture durable et même le développement de la presse québécoise avec son journal *La Terre de chez nous*, etc. Depuis sa fondation, l'UPA contribue donc au développement et à l'avancement du Québec.

L'action de l'UPA et de ses membres s'inscrit d'abord au cœur du tissu rural québécois. Elle façonne le visage des régions à la fois sur les plans géographique, communautaire et économique. Bien ancrés sur leur territoire, les 40 466 agriculteurs et agricultrices québécois exploitent 28 291 entreprises agricoles, majoritairement familiales, et procurent de l'emploi à 54 500 personnes. Chaque année, ils investissent 609 M\$ dans l'économie régionale du Québec.

En 2015, le secteur agricole québécois a généré 8 G\$ de recettes, ce qui en fait la plus importante activité du secteur primaire au Québec et un acteur économique de premier plan, particulièrement dans nos communautés rurales.

Les 31 000 producteurs forestiers, quant à eux, récoltent de la matière ligneuse pour une valeur annuelle de plus de 300 M\$ générant un chiffre d'affaires de 2,1 G\$ par la transformation de leur bois.

L'action de l'UPA trouve aussi des prolongements sur d'autres continents par ses interventions dans des pays de l'OCDE pour défendre le principe de l'exception agricole dans les accords de commerce, ou en Afrique pour le développement de la mise en marché collective par l'entremise d'UPA Développement international. Maximisant toutes les forces vives du terroir québécois, l'ensemble des producteurs, productrices agricoles et forestiers a mis l'agriculture et la forêt privée du Québec sur la carte du Canada et sur celle du monde entier.

Aujourd'hui, l'UPA regroupe 12 fédérations régionales et 27 groupes spécialisés. Elle compte sur l'engagement direct de plus de 2 000 producteurs et productrices à titre d'administrateurs.

Pour l'UPA, POUVOIR NOURRIR, c'est nourrir la passion qui anime tous les producteurs; c'est faire grandir l'ambition d'offrir à tous des produits de très grande qualité. POUVOIR GRANDIR, c'est être l'union de forces résolument tournées vers l'avenir. **POUVOIR NOURRIR POUVOIR GRANDIR**, c'est la promesse de notre regroupement.

1. Introduction

L'UPA remercie la Commission des finances publiques de lui donner l'occasion de présenter le point de vue des producteurs agricoles et forestiers du Québec concernant le projet de loi n° 150, Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions des discours sur le budget du 17 mars 2016 et du 28 mars 2017.

D'entrée de jeu, l'UPA tient à préciser que ses commentaires porteront exclusivement sur les propositions législatives du chapitre XV, lesquels introduisent des dispositions concernant le territoire agricole.

Nous avons pris connaissance avec grand intérêt de la proposition contenue dans le budget du 28 mars 2017. Le gouvernement reconnaissait alors la problématique de la perte des terres agricoles qui perdure au moment où les enjeux environnementaux sont exacerbés par l'activité humaine et où plus de 9 milliards de personnes devront être nourries d'ici peu. Nous profitons donc de l'occasion pour souligner la pertinence de cette initiative du gouvernement qui souhaite ainsi mettre fin à la perte des terres agricoles sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM).

Certaines dispositions prévues au projet de loi exigent toutefois des modifications. Parmi celles-ci, il y a notamment celle qui permettrait le versement d'une contribution financière par la municipalité dans le fonds de la CMM comme mesure compensatoire, à la suite d'une autorisation d'exclusion de superficie de la zone agricole par la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ). Il faut comprendre que cette pratique faciliterait grandement le principe de compensation d'une ressource non renouvelable; elle pourrait même devenir la norme.

Aussi, la volonté d'assurer le maintien des superficies cultivables sur le territoire de la CMM viendra se heurter à une législation dépassée qui encadre les entreprises agricoles : le Règlement sur les exploitations agricoles (REA). Ce règlement interdit l'accroissement des superficies en culture dans 573 municipalités, dont notamment la plupart de celles de la CMM. C'est donc dire que la mise en œuvre d'une mesure de compensation destinée à remplacer les terres agricoles perdues en raison de l'urbanisation serait empêchée par le REA, un agriculteur n'étant pas autorisé à accroître la superficie qu'il cultive, sinon qu'en achetant ou en louant des terres déjà en culture. En effet, la mise en culture d'une nouvelle terre est prohibée.

Conséquemment, toute mesure de compensation s'avérera vaine tant que les dispositions actuelles du REA s'appliqueront dans leurs formes actuelles. L'UPA ne peut donc appuyer les mesures de compensation contenues dans le projet de loi n° 150 tant que ces dispositions ne seront pas levées sur le territoire de la CMM.

2. Il faut montrer l'exemple

À l'article 279 du projet de loi n° 150, il est proposé de modifier l'article 96 de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA). Ainsi, il est proposé de modifier cette loi par l'ajout, après l'article 96, d'un sous-article stipulant que le gouvernement pourrait assortir une décision qu'il rend, en vertu des articles 96 et 66, d'une ordonnance d'inclusion à la zone agricole d'une superficie équivalente.

Nous croyons que le gouvernement a fait preuve d'une volonté exemplaire dans le cas du projet de loi n° 137 (Loi concernant le Réseau électrique métropolitain). Il a ordonné l'inclusion de lots à la zone agricole permanente en raison de la perte de superficies agricoles causée par l'implantation de la station terminale Rive-Sud du Réseau électrique métropolitain. Le gouvernement doit faire montre de leadership et s'engager formellement dans l'inclusion de terres agricoles lorsqu'il est associé à des projets entraînant des pertes de terres agricoles.

L'UPA demande :

- 1) que soit modifié l'article 279 du projet de loi, soit l'ajout du nouvel article 96.1 à la LPTAA, afin que le gouvernement ait l'obligation d'assortir une décision qu'il rend en application des articles 96 et 66 d'une ordonnance d'inclusion à la zone agricole d'une superficie et d'une qualité au moins équivalentes.

3. Une mesure à retirer

6

Si la CMM opte pour des mesures compensatoires visant la remise de terres en culture, elle peut exiger de la municipalité où se situe le lot exclu de verser, dans le fonds affecté à la remise de terres en culture, la contribution qu'elle fixe par le règlement (article 151.5 de la Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal).

Or, nous désirons souligner aux parlementaires que nous nous élevons totalement contre cette disposition. Cette possibilité, qui permet le versement d'une contribution dans le fonds de la CMM comme mesure compensatoire à la suite d'une autorisation d'exclusion de superficie de la zone agricole par la CPTAQ, doit être retirée du projet de loi. Il faut comprendre que cette pratique faciliterait grandement le principe de compensation d'une ressource non renouvelable; elle pourrait même devenir la norme.

L'UPA demande :

- 2) que soient retirés l'article 151.5 de la Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal prévu à l'article 277 du projet de loi et toute possibilité de compensation par une contribution financière.

4. Des mesures à bonifier

Une obligation de compenser

Nous comprenons de l'article 277 du projet de loi édictant le nouvel article 151.3 de la Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal que la CMM n'a aucunement l'obligation de contribuer au développement agricole. Bien que les possibilités offertes par la disposition proposée soient intéressantes, nous croyons que le gouvernement devrait indiquer clairement ses attentes quant à la mise en œuvre de « toute mesure visant à favoriser le développement agricole de son territoire ». Nous sommes persuadés que l'importance de ce territoire et de ses enjeux implique une responsabilité accrue de la part de la CMM.

Prioriser les terres non cultivées

Le nouvel article 151.4 de la Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal indique que lorsqu'un lot est exclu de la zone agricole par la CPTAQ, la CMM prend des mesures compensatoires visant l'inclusion ou la remise en culture, dans la zone agricole, de terres d'une superficie au moins équivalente. Cette proposition nous semble essentielle.

Néanmoins, nous croyons que la proposition législative doit ordonner la séquence des actions nécessaires afin d'atteindre réellement l'objectif poursuivi par le gouvernement. Ce dernier doit s'assurer que les superficies équivalentes, en tant que mesure compensatoire, sont d'abord des terres non cultivées, tout en priorisant celles à l'extérieur de la zone agricole permanente.

Dans le cas d'une exclusion de terres agricoles, si la mesure de compensation était appliquée et que les terres incluses à la zone agricole étaient déjà en culture par le passé, il s'agirait, en bref, d'une perte nette pour les Québécois, ce qui ne contribuerait en rien à l'objectif recherché par la proposition législative.

Assurer la pérennité de la compensation

Nous croyons également qu'une autre bonification doit être apportée à la notion d'inclusion de terres agricoles en zone agricole. L'inclusion ne vient garantir en aucun temps le maintien des superficies du territoire agricole. La jurisprudence démontre qu'une portion du territoire incluse ou réincluse peut facilement être destinée à des usages non agricoles si la CPTAQ est saisie d'une demande, puisque cette dernière, dans pareille situation, doit procéder au dézonage.

Contribuer à la rentabilité des exploitations agricoles

Par ailleurs, la notion d'inclusion de superficies qui est avancée par le projet de loi n° 150 devrait faire l'objet d'une analyse plus approfondie, car il ne s'agit pas d'un simple échange de superficies au moins équivalentes. Aborder la situation par une simple notion d'échange de territoires dissimule le réel enjeu du maintien et du développement de petites et moyennes entreprises implantées dans leurs milieux. Pour illustrer ce fait, prenons le cas d'entreprises agricoles qui jouxtent les périmètres urbains des municipalités du territoire de la CMM. Compte tenu de la proximité des consommateurs, plusieurs ont développé des activités de vente directe aux consommateurs, offrent des activités agrotouristiques, etc. Compenser la perte des

superficies de ces exploitations sur la simple base de superficies équivalentes n'offre pas nécessairement des opportunités d'affaires intéressantes pour les entreprises agricoles. Le projet de loi doit apporter des solutions innovantes à ces situations.

Transparence dans le mécanisme de compensation

L'article 151.6 de la Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal exigera de la CMM un rapport annuel sur les mesures compensatoires et sur la gestion du fonds. Nous comprenons que nous devons consulter le rapport de la CMM sur les mesures compensatoires prises afin de nous assurer que la compensation, suivant une exclusion du territoire agricole, a réellement été obtenue.

Cette approche est incomplète. Avant même le dépôt d'une demande d'exclusion du territoire agricole, la municipalité devrait avoir identifié les superficies équivalentes, tant en qualité qu'en étendue, à titre de compensation et déposé son plan d'expansion de périmètre urbain à la CMM. Dans une telle démarche, la municipalité serait invitée à prioriser les superficies non cultivées de son territoire et celles du territoire de sa municipalité régionale de comté (MRC). Bien évidemment, la CMM pourra contribuer à cette recherche à partir de ses inventaires. La CMM demeure néanmoins responsable des mesures compensatoires lors de l'exclusion des terres agricoles à l'intérieur du périmètre métropolitain.

L'UPA demande :

- 3) que l'article 151.3 de la Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal soit modifié afin d'indiquer clairement que la CMM doit prendre toute mesure visant à favoriser le développement agricole de son territoire;
- 4) que soit modifié l'article 151.4 de la Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal afin qu'il se lise ainsi (nos ajouts soulignés) :
Lorsqu'un lot est exclu de la zone agricole de la Communauté par décision de la Commission de protection du territoire agricole à la suite d'une demande présentée conformément à l'article 65 de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (chapitre P-41.1), la Communauté prend des mesures compensatoires visant l'inclusion, ou la remise en culture, dans la zone agricole, de terres d'une superficie et de qualité au moins équivalente préalablement identifiées à ladite demande;
- 5) que soit ajoutée une disposition, en lien avec l'article 151.4 de la Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal, prévoyant l'instauration d'un mécanisme permanent et définitif, tel que l'établissement d'une servitude à des fins agricoles sur les lots servant de compensation et garantissant l'usage agricole à long terme;
- 6) que le mécanisme de compensation pour les pertes de territoire agricole engendrées par des exclusions garantisse plus que le maintien des mêmes superficies en culture d'un territoire ou d'une même MRC, afin d'assurer une rentabilité égale ou supérieure à l'entreprise agricole qui devra déplacer ses activités.

5. Le développement agricole

Compte tenu de l'importance de la zone agricole de la CMM, qui couvre plus de 54 % de son territoire, l'UPA appuie les modifications proposées à la Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal, mais recommande certains ajustements.

Il faut rappeler que les sols agricoles de qualité représentent moins de 2 % des superficies totales du Québec. Pour la région métropolitaine de Montréal, ces sols sont de haute qualité. Ils permettent des productions agricoles diversifiées et représentent, pour certaines, une proportion importante de la production au Québec. La zone verte de la CMM peut être qualifiée de jardin du Québec en raison de l'importance des productions de fruits et légumes sur son territoire.

Selon le Plan d'action métropolitain de mise en valeur du territoire et des activités agricoles, on compte, sur le territoire de la CMM, 221 840 ha de terres agricoles protégées :

- 71 % de ce territoire (157 889 ha) est occupé par des entreprises agricoles dont :
 - o 82 % (128 000 ha) est cultivé;
 - o 10 % (12 680 ha) est constitué de boisés;
 - o 2 % (3 484 ha) est exploité par des érablières.
- 29 % est utilisé par des usages non agricoles (63 950 ha).

Le portrait qui précède, bien que difficile à établir avec précision, indique qu'une vaste superficie n'est pas utilisée à des fins agricoles. À la lecture des plans de développement de la zone agricole ou des inventaires de la CMM, par exemple, on constate que plus de 6 000 ha seraient actuellement non cultivées.

Plusieurs argumenteront que ces superficies non cultivées pourraient être utilisées à d'autres fins puisqu'elles sont non cultivées. En fait, elles sont trop souvent la propriété de personnes, ou de sociétés, qui attendent que le gouvernement réponde favorablement à leurs demandes de dézonage pour en faire un autre usage. La spéculation sur le foncier agricole ne date pas d'hier; il est à l'origine même du régime de protection du territoire agricole.

Le territoire agricole n'est pas seulement un espace vacant en attente de développement comme cela est trop souvent invoqué. Il est le lieu d'une activité économique importante et sous-exploitée. Nous tenons à souligner la contribution des activités agricoles à l'économie métropolitaine. Toujours selon le Plan d'action métropolitain de mise en valeur du territoire et des activités agricoles, voici quelques faits :

- le territoire agricole est l'assise de 1 796 entreprises;
- les activités agricoles ont généré 524 M\$ en 2009;
- une proportion de 19 % des entreprises possède un kiosque de vente à la ferme;
- les exploitations agricoles sont effectuées en location sur 50 % des superficies.

Ainsi, non seulement le territoire mais également les activités agricoles doivent faire l'objet d'une protection et d'une mise en valeur qui reposent sur une gestion optimale de l'urbanisation. Dans une perspective de protection du territoire et des activités agricoles, la

CPTAQ doit, en vertu de la LPTAA, vérifier la disponibilité d'autres emplacements de nature à éliminer ou à réduire les contraintes sur l'agriculture, particulièrement lorsque la demande porte sur un lot compris dans une agglomération de recensement ou une région métropolitaine de recensement comme définie par Statistique Canada ou sur un lot compris dans le territoire d'une communauté.

L'UPA demande :

- 7) que soit ajouté, à l'article 151.6 de la Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal prévu à l'article 277 du projet de loi, la mise à jour annuelle d'un portrait des terres non cultivées de la zone agricole sur son territoire, incluant l'identification des propriétaires, ainsi qu'un portrait exhaustif des superficies vacantes à l'extérieur de la zone agricole, à même le rapport devant être produit au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation annuellement.

En résumé, la disposition proposée, soit d'ajouter le « développement agricole » comme compétence de la CMM, est judicieuse. Elle s'inscrit en complémentarité avec l'objectif du Plan métropolitain d'aménagement et de développement, qui est de contribuer au développement de la zone agricole, tel qu'adopté par les élus de ce territoire en 2011. Elle pourrait favoriser l'atteinte de l'objectif visant à d'accroître de 6 % les superficies en culture, car ce taux n'a pas progressé depuis.

6. Taxer les terres non cultivées

10

L'UPA souhaite signifier sa satisfaction à l'égard des dispositions proposées. Nos commentaires sont plutôt à l'égard de la notion de terres agricoles exploitables, mais non exploitées, qui aurait pu être plus détaillée. Entre autres, on ne fournit aucune définition de ce qu'est une terre agricole exploitable mais non exploitée, et l'interprétation pourrait être très variable d'une municipalité à l'autre. Nous comprenons néanmoins qu'il s'agit de terres non cultivées. Nous regrettons également qu'il n'y ait pas d'obligation pour les municipalités d'imposer une taxe; cette disposition sera laissée à la discrétion des autorités municipales. Le taux de la taxe sera fixé par règlement, mais ne pourra excéder le taux de base de la taxe foncière générale de l'exercice financier visé, ce qui est insuffisant pour contrer tout phénomène de spéculation sur le foncier agricole.

L'UPA demande :

- 8) que l'article 244.75 al. 1 de la Loi sur la fiscalité municipale soit modifié afin d'indiquer clairement que toute municipalité mentionnée à l'annexe 1 de la Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal doit, à l'égard d'un exercice financier, imposer par règlement une taxe;
- 9) que ladite taxe s'applique à toute terre agricole non exploitée (premier et deuxième alinéas) supprimant du coup le concept de terre agricole exploitable;
- 10) que le taux de taxe fixé dans le règlement soit plus élevé que le simple taux de base (trois fois le taux de base, par exemple);
- 11) que les terres assujetties à cette taxe ne soient pas admissibles au Programme de crédit de taxes foncières agricoles.

7. L'inapplicabilité des dispositions législatives concernant le territoire agricole

Le projet de loi n° 150 propose l'inclusion, en zone agricole, de superficies au moins équivalentes aux pertes de territoire agricole résultant d'exclusions de terrains de la zone agricole permanente. Toutefois, pour que cette disposition ait du sens, il ne suffit pas d'inclure une superficie à la zone verte. Encore faut-il être en mesure de la cultiver. Or, à moins d'une modification au REA, l'objectif visant à maintenir la superficie cultivée serait contrecarré par l'interdiction de mettre en culture une nouvelle superficie, comme le prévoit le REA. Cette interdiction est en vigueur depuis 2004 dans 573 municipalités, dont notamment la plupart de celles de la CMM.

Cette situation qui perdure devient de plus en plus intenable à mesure que les superficies cultivées diminuent. En effet, les terres agricoles sont trop souvent perdues au profit de l'urbanisation ou de l'accaparement pour d'autres usages que l'agriculture, et il n'est pas possible de les remplacer en raison des dispositions du REA qui interdisent la mise en culture d'une nouvelle superficie.

L'UPA appuie le principe de « limiter la perte de terres agricoles de qualité et maintenir la capacité de production du Québec pour les générations futures ». Toutefois, par souci de cohérence, il faudrait aussi modifier le REA pour que soit à nouveau possible la mise en culture de nouvelles superficies.

L'UPA demande :

12) que le gouvernement procède dans les meilleurs délais à la modification du REA afin que soit autorisée la mise en culture de nouvelles terres.

11

8. Conclusion

De façon générale, les mesures contenues dans le projet de loi n° 150, en lien avec le territoire agricole de la CMM, sont pertinentes. Certaines modifications doivent néanmoins être apportées. Parmi celles-ci, nous soulignons les suivantes :

- indication claire d'une attente de mise en œuvre de « toute mesure visant à favoriser le développement agricole de son territoire » à la Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal;
- précision concernant la mesure de compensation pour la remise des terres en culture, afin de prioriser celles à l'extérieur de la zone agricole permanente;
- retrait de la possibilité de contribution financière en tant que mesure compensatoire;
- modification de l'article 151.4 de la Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal afin que les mesures compensatoires soient identifiées à la demande d'exclusion;
- ajout d'une disposition, en lien avec l'article 151.4 de la Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal, prévoyant l'instauration d'un mécanisme permanent et définitif tel qu'une servitude à des fins agricoles sur les lots servant de compensation et garantissant l'usage agricole à long terme.

Enfin, considérant les dispositions interdisant la mise en culture de nouvelles superficies qui prévalent dans le REA, la modification de ce règlement s'avère incontournable pour rendre opérationnelle la mise en œuvre du principe énoncé dans la loi destiné à permettre, à juste titre, de limiter la perte de terres agricoles de qualité et de maintenir la capacité de production du Québec pour les générations futures. L'UPA demande donc au gouvernement de procéder diligemment aux modifications requises afin de permettre la mise en culture de nouvelles terres.