



Mieux utiliser et protéger le territoire agricole québécois

Mémoire d'Équiterre dans le cadre des consultations sur le projet de loi 103

Commission de l'économie et du travail

Novembre 2021

Table des matières

Introduction	3
À propos d'Équiterre	3
À propos du projet de loi 103	3
Les orientations d'Équiterre en matière d'agriculture	5
L'usage agricole et la fiscalité	5
Commentaires et recommandations	8
Article 67	8
Articles 68-68	9
Article 70	10
Article 73	11
Article 76	12
Article 77	12
Conclusion	13

Introduction

À propos d'Équiterre

Équiterre travaille à rendre tangibles, accessibles et inspirantes les transitions vers une société écologique et juste. À travers des projets de démonstration, d'éducation, de sensibilisation, de recherche, d'accompagnement et de mobilisation, Équiterre rassemble des citoyen·ne·s, des groupes sociaux, des entreprises, des organisations publiques, des municipalités, des chercheur·euse·s et des élu·e·s dans les domaines de l'alimentation, du transport, du commerce équitable, de l'énergie durable, de la consommation et de la lutte aux changements climatiques.

Équiterre compte plus de 150 000 membres et sympathisant·e·s qui participent à ses actions. L'organisme, qui a fêté ses 25 années d'existence en 2018, est l'un des principaux organismes environnementaux de la province de Québec.

En matière d'agriculture, Équiterre possède une longue feuille de route et intervient régulièrement dans le cadre des commissions parlementaires de l'Assemblée nationale et des comités parlementaires du Parlement fédéral. L'ONG a fondé le réseau des fermiers de famille, maintenant sous la gouverne de la Coopérative pour l'Agriculture de Proximité Écologique. Elle pilote présentement un projet de vitrine technologique sur la santé et la conservation des sols, sur les pratiques et approches régénératives. Plus tôt cette année, elle a publié un rapport en collaboration avec la fondation Greenbelt sur la santé des sols. L'organisation s'intéresse à l'ensemble des enjeux du système alimentaire et œuvre donc à renforcer les approvisionnements alimentaires institutionnels de proximité. C'est en accompagnant les agriculteurs, les acheteurs institutionnels et décideurs dans la recherche de meilleures solutions que nous pourrons bâtir une agriculture résiliente.

À propos du projet de loi 103

Intitulé *Loi modifiant diverses dispositions législatives principalement aux fins d'allègement du fardeau administratif*, le projet de loi 103, a été déposé le 6 octobre dernier au cours de la 1ère session de la 42e législature. Il a été transféré à la 2e session de la 42e législature. Ce projet de loi modifie un éventail de lois existantes, allant du domaine minier au municipal, en passant par l'agriculture, la culture et plus encore. L'intervention d'Équiterre concerne principalement les changements apportés à la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, qu'on retrouve aux articles 66 à 81.

En ce qui a trait à l'agriculture, selon les notes explicatives, « le projet de loi précise les fonctions et les compétences de la Commission de protection du territoire agricole du

Québec, dont celle de favoriser la pratique de l'agriculture selon une diversité de modèles nécessitant des superficies variées. Il restreint l'accès de certains documents détenus par la Commission. Il modifie le mécanisme de demande d'exclusion d'un lot d'une zone agricole et prévoit qu'une décision du gouvernement autorisant une utilisation d'un lot d'une zone agricole à des fins autres que l'agriculture ou autorisant l'exclusion d'un lot d'une telle zone peut être accompagnée de mesures d'atténuation jugées suffisantes par le ministre responsable de l'agriculture. Il prévoit, en outre, que le gouvernement peut décider de l'inclusion d'un lot dans une zone agricole. »

Selon les explications supplémentaires reçues, ce projet de loi vise à répondre à certaines demandes émanant des travaux de la CAPERN sur l'examen des orientations, des activités et de la gestion administrative de la Commission de protection du territoire agricole du Québec qui se sont conclus en 2015, afin que la commission puisse accorder une plus grande importance aux réalités régionales dans ses décisions et mieux considérer les disparités régionales dans l'usage de la zone agricole¹. La recommandation se lit comme suit :

QUE la Commission de protection du territoire agricole du Québec puisse 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.

Par ailleurs, les membres de la commission recommandaient également dans le même document d'imposer des mesures coercitives aux propriétaires de lots à fort potentiel résidentiel, commercial ou industriel et dont le potentiel agricole est élevé afin qu'il ne soit pas intéressant de laisser une terre agricole en friche dans l'espoir de la faire exclure de la zone agricole. Cet enjeu est toujours d'actualité, comme nous le verrons plus loin, mais les recommandations formulées à l'époque par la CAPERN à cet effet sont absentes du PL103.

Puisque les activités et les orientations de la CPTAQ ne sont pas au cœur du [Plan stratégique 2019-2023](#) du MAPAQ, nous nous questionnons sur les objectifs de ces modifications dans le cadre de ce projet de loi omnibus. Il n'est pas clair s'il s'arrime avec la mise en œuvre du Plan d'agriculture durable (PAD) ou encore la Stratégie d'urbanisme et d'aménagement des territoires. Par ailleurs, nous sommes préoccupés par l'impact des changements législatifs apportés pour répondre à des préoccupations régionales, alors que la LPTAA s'applique à l'ensemble du territoire.

¹ Québec, 2015, 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](#)

Les orientations d'Équiterre en matière d'agriculture

La pandémie a illustré la nécessité de revoir nos choix individuels et collectifs en matière d'agriculture. En ce sens, la société québécoise a pris conscience de l'importance d'avoir un système alimentaire plus durable et résilient pour répondre aux besoins alimentaires de tous.

La combinaison de la prise de conscience de la population et des nouvelles orientations gouvernementales, notamment en matière d'agriculture durable et d'autonomie alimentaire, crée un contexte favorable à une transformation des pratiques du secteur agroalimentaire, propice à l'émergence de nouveaux projets, qui vont lui permettre d'assurer son avenir.

Pour Équiterre, les éléments de base qui guident notre vision de l'agriculture sont:

- la protection du territoire agricole et sa valorisation pour favoriser l'implantation de la relève agricole par des mesures adaptées (ex. fiducies foncières agricoles) ;
- la santé des sols pour garantir une agriculture résiliente. Un sol en santé a la capacité de stocker du carbone et d'assurer les récoltes - et les revenus des fermes - alors que ceux-ci sont menacés par les bouleversements climatiques ;
- la vitalité économique et régionale ;
- une saine autonomie alimentaire qui consiste à la capacité de subvenir aux besoins alimentaires d'une population locale, de maintenir la diversité des cultures et de permettre un accès aisé aux produits pour tous². Ici, l'accès implique un coût abordable à des aliments nutritifs.

Ces orientations sont détaillées dans notre [mémoire](#) sur la Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires.

L'usage agricole et la fiscalité

La vitalité régionale et la vitalité du secteur agricole sont deux enjeux économiques majeurs. Idéalement, le gouvernement travaillerait à assurer la vitalité du secteur agricole sur tout le territoire québécois en s'attaquant tant aux enjeux régionaux qu'urbains et périurbains à travers des modifications législatives contenues dans un projet de loi omnibus. La croissance fulgurante de la valeur des terres est un de ces enjeux qui touche toutes les régions du Québec. Cette hausse du prix des terres génère un enjeu majeur d'accessibilité pour la relève, ce qui ouvre la porte à l'accaparement par des promoteurs et au final, la perte de terres agricoles. Le morcellement pour créer une diversité de modèles sur des superficies

² Équiterre, 2020, [De la terre à l'assiette : une approche 360O pour assurer notre résilience alimentaire](#).

variées ne constitue pas une réponse adéquate à la flambée de la valeur des terres agricoles.

Au cours des 20 dernières années, le portrait de la valeur des terres agricoles a beaucoup changé. De 2002 à 2008, le prix de l'hectare pour les terres agricoles était relativement stable et oscillait entre 5000\$ et 6000\$. Cependant, à partir de 2009 on a assisté à une explosion de la valeur³.

Selon les plus récents chiffres de la financière agricole, l'hectare valait 17 707\$ (en 2019, soit avant la pandémie)⁴. Considérant que l'hectare était évalué à 8 900\$ en 2011, on constate que le prix des terres agricoles a doublé en 10 ans, tout comme celui des terres en cultures.

Le rythme de croissance de la valeur des terres agricoles est énorme et ne dérougit pas. Selon Financement agricole Canada (FAC), la demande est toujours extrêmement forte pour les terres agricoles. Pendant la première moitié de 2021, la valeur des terres agricoles au Québec a crû de 8,1%⁵. FAC dénote aussi une vive concurrence pour l'achat de terres.

³ Financière agricole du Québec, [Valeur des terres agricoles dans les régions du Québec - Édition 2013](#)

⁴ Financière agricole du Québec, [Transac-TERRES 2020 : La valeur moyenne des transactions de terres en culture affiche une augmentation de plus de 1 500 \\$ l'hectare](#)

⁵ Financement agricole Canada, [La valeur des terres agricoles à mi-parcours de l'exercice 2021 : l'incertitude n'affaiblit pas la demande](#)

Tableau 1. Hausses moyennes de la valeur des terres agricoles

	Fluctuation moyenne (%) janv. – juin 2021 (6 mois)	Fluctuation moyenne (%) juill. 2020 - juin 2021 (12 mois)
C.-B.	8,8	13,6
Alb.	3,7	5,6
Sask.	1,8	3,5
Man.	3,5	6,3
Ont.	11,5	15,4
Qué.	8,1	13,7
N.-B.	0,9	1,8
N.-É.	4,5	5,8
Î.-P.-É.	0,4	1,5
T.-N.-L.	s.o.	s.o.
Canada	3,8	6,1

Source : Calculs de FAC.

On comprend donc que dans un contexte où la valeur des terres dépasse largement les revenus potentiels liés à l'exploitation, des solutions doivent être identifiées pour s'assurer que l'exploitation agricole demeure plus attrayante que la vente à un promoteur ou à un spéculateur et qu'elle puisse attirer la relève. La première solution consiste à procéder à des assouplissements pour faciliter de nouvelles implantations agricoles et de transformation alimentaire sur de plus petites superficies et pour diversifier les modèles, comme le PL103 l'indique à l'article 67. Il serait toutefois incontournable de mettre en place un mécanisme pour garantir que ces lots morcelés restent dédiés à des projets agricoles.

Une deuxième option serait de faire l'acquisition, par l'État, des terres agricoles et de les confier à un fiduciaire, qui serait garant de son usage agricole. Une troisième option consisterait à aller au-delà des modalités du Programme de crédit de taxes foncières agricoles (PCTFA) et à fixer une valeur foncière liée à l'usage. Une quatrième option consisterait à instaurer des désincitatifs à ne pas cultiver la terre ou des incitatifs à la cultiver

de manière durable dans les zones à fort potentiel, ce qui était recommandé par les membres de la CAPERN en 2015, comme nous l'avons dit précédemment.

Bref nous sommes très favorables à la diversification des modèles et l'utilisation de superficies variées, mais sans mécanismes de contrôle de l'explosion de la valeur foncière, les solutions envisagées sont dans un horizon court terme et les enjeux d'accès et de relève vont perdurer. Nous croyons aussi que la diversification des modèles devrait entraîner une diversification des pratiques agricoles ainsi qu'une diversification de la production pour s'arrimer aux objectifs pour une alimentation saine.

Par ailleurs, si on consacre le morcellement des lots agricoles dans ce projet de loi, c'est sous le sceau du développement du territoire agricole. Or, c'est aussi précisément le cheval de Troie qui est actuellement utilisé pour l'expansion des périmètres d'urbanisation.

Commentaires et recommandations

Article 67	
LPTAA - Article 1.1	PL103
Le régime de protection du territoire agricole institué par la présente loi a pour objet d'assurer la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture et de favoriser, dans une perspective de développement durable, la protection et le développement des activités et des entreprises agricoles dans les zones agricoles dont il prévoit l'établissement.	L'article 1.1 de cette loi est modifié par l'insertion, après « l'agriculture », de « , selon une diversité de modèles nécessitant notamment des superficies variées, »
<p>Commentaires</p> <p>Nous voyons d'un bon œil les modifications proposées à l'article 67. Elles concordent avec la recommandation 29 d'Équiterre proposée dans le cadre des consultations de la Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement du territoire⁶ et qui était formulée ainsi : <i>Autoriser, dans la zone agricole permanente, des activités de production agricole et de transformation qui utilisent de petites superficies de terre et mettre en place un mécanisme afin que ces terres morcelées restent dédiées aux projets agricoles.</i></p> <p>Or, notre recommandation à cet effet est explicite quant à la nécessité de protéger la</p>	

⁶ Équiterre, 2021, [Prendre le droit chemin : Vers une Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires](#)

vocation agricole des lots morcelés. Elle est également intégrée dans un ensemble de recommandations portant sur une meilleure protection du territoire agricole. On ne pourrait donc lire cette recommandation indépendamment de la nécessité de traiter le territoire agricole québécois comme un patrimoine collectif et une véritable ressource stratégique, ce que ce projet de loi ne fait pas. L'absence de garantie de vocation agricole dans le projet de loi actuel nous fait craindre que cette consécration du morcellement des lots s'accompagne d'une accélération de l'accroissement des périmètres d'urbanisation.

Finalement, si certaines orientations gouvernementales en matière d'agriculture ont été précisées au cours des deux dernières années, en misant sur l'autonomie alimentaire notamment avec 1) le Plan pour une agriculture durable, 2) la Stratégie de croissance des serres et 3) la Stratégie nationale d'achats d'aliments québécois, elles ne sont pas encore chapeautées par une vision de la production qui vise à répondre aux objectifs d'une alimentation saine tant pour les consommateurs que dans les institutions québécoises.

Donc, nous sommes favorables à la flexibilité pour une diversité de modèles sur des superficies variées mais il faudra obtenir en contrepartie des garanties de superficie protégée par le gouvernement et de nouvelles orientations pour l'autonomie alimentaire.

Recommandations

Définir les orientations gouvernementales en matière de saine autonomie alimentaire afin qu'elles concordent avec les objectifs de production et donc de mieux définir ce que le législateur entend par modèles diversifiés sur des superficies variées.

Garantir la vocation agricole des lots morcelés.

Articles 68-68

LPTAA - Article 3

PL103

La commission a pour fonction **d'assurer la protection du territoire agricole.**

L'article 3 de cette loi est modifié par l'insertion, dans ce qui précède le paragraphe a du deuxième alinéa et après « territoire agricole », de « **et de favoriser**, dans une perspective de développement durable, la protection et **le développement des activités et des entreprises agricoles** ».

L'article 12 de cette loi est modifié par l'insertion, dans le premier alinéa et après « activités agricoles », de « tout en veillant au développement de ces

	activités ainsi qu'à celui des entreprises agricoles »
<p>Commentaires</p> <p>Nous saluons l'intégration de l'idée de développement durable. Celle-ci devra faire l'objet, via le Plan d'agriculture durable (PAD), d'une modification des pratiques agricoles et de la structure des programmes de financement pour refléter cette volonté. Dans son mémoire sur la Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires, Équiterre recommande d'ailleurs de confier à la Commission de protection du territoire agricole du Québec le mandat de protéger aussi les milieux naturels, allant dans le sens de l'intégration des préoccupations de développement durable identifiées à cet article.</p> <p>Or, si la Loi actuelle, à l'Article 1.1 vise à favoriser le développement des entreprises, nous sommes d'avis que ce rôle ne revient pas à la Commission. Nous constatons que ce projet de loi introduit un changement majeur dans le rôle de la commission qui est désormais chargée d'assurer le développement des entreprises agricoles.</p> <p>Nous ne croyons pas qu'il soit nécessaire de modifier l'article 3 pour préciser cette fonction. La référence au développement des activités agricoles est suffisante.</p>	
<p>Recommandation</p> <p>Retirer la référence aux entreprises aux articles 68 et 69.</p>	

Article 70	
LPTAA - Article 15	PL103
Toute personne a accès aux bureaux de la commission, pour y consulter les documents déposés et en obtenir copie sur paiement des frais déterminés par règlement.	L'article 15 de cette loi est modifié, dans le troisième alinéa : 1° par le remplacement de « déposés » par « mentionnés au premier alinéa »; 2° par l'ajout, à la fin, de ce qui suit : « De la même manière, seuls peuvent consulter les documents mentionnés au deuxième alinéa et en obtenir copie sur paiement de tels frais: 1° le déclarant; 2° le demandeur; 3° le propriétaire ou l'exploitant du lot visé par une déclaration ou une demande d'autorisation; 4° la municipalité régionale de comté, la communauté ou l'association accréditée devant transmettre une recommandation en vertu de l'article 58.4; 5° la municipalité régionale de comté ou la communauté, la municipalité locale concernée ou l'association accréditée

	visées à l'article 59; 6° une personne intéressée visée au paragraphe b de l'article 18.6, à l'article 60.1, à l'article 79.6 ou au septième alinéa de l'article 100.1; 7° toute autre personne déterminée par règlement. »
Commentaires Cette restriction d'accès à l'information n'a pas lieu d'être. Il en va de la crédibilité de la décision rendue par la Commission. En matière d'accès à l'information, le gouvernement ne devrait pas faire du nivellement par le bas.	
Recommandation Retirer l'article 70.	

Article 73	
LPTAA - Article 65	PL103
Une municipalité régionale de comté ou une communauté, qui désire demander l'exclusion d'un lot de la zone agricole pour ses propres fins ou pour un projet dont elle se fait le promoteur, doit en faire la demande à la municipalité locale sur le territoire de laquelle est situé le lot et en adresser copie à la commission.	L'article 65 de cette loi est modifié : 1° dans le premier alinéa : a) par la suppression de « à la municipalité locale sur le territoire de laquelle est situé le lot et en adresser copie »; b) par l'ajout, à la fin, de la phrase suivante : «La municipalité régionale de comté ou la communauté peut identifier plus d'un espace aux fins de sa demande d'exclusion. »;
Commentaires Nous sommes d'avis qu'il est contraire aux principes de reconnaissance des municipalités comme étant des gouvernements de proximité que de retirer l'étape de demande de dézonage auprès d'une municipalité locale par une MRC ou une communauté. De plus, l'ajout de la sous-section b) au premier alinéa nous semble problématique car il donne la perception d'un bar ouvert pour le dézonage. Si la MRC ou la communauté veut dézoner pour un projet, c'est sa responsabilité d'identifier le site nécessaire en fonction de ses besoins. Dans la formulation actuelle, la MRC ou la communauté demande à la Commission de choisir quel terrain sera dézonné et non si oui ou non la demande est acceptée.	
Recommandation Retirer la sous-section b) de l'article 73 au premier alinéa.	

Article 76	
LPTAA - Article 58.6	PL103
Une demande d'un producteur ayant pour objet la réinclusion, dans la zone agricole, d'un lot qui a été soustrait de cette zone lors de la révision de celle-ci, n'est pas assujettie à l'article 58.5.	Une décision du gouvernement autorisant l'exclusion d'un lot d'une zone agricole peut prévoir sa réinclusion en cas de non-réalisation du projet. En outre, une décision du gouvernement autorisant une utilisation à des fins autres que l'agriculture ou une exclusion d'un lot peut s'accompagner de toutes mesures d'atténuation jugées suffisantes par le ministre, notamment l'inclusion ou la réinclusion d'un lot dans la zone agricole.
<p>Commentaires</p> <p>Nous sommes évidemment favorables à la réinclusion des terres agricoles dézonées dans le giron agricole. Nous espérons que les terres dézonées de Rabaska pourront retrouver leur vocation agricole, par exemple.</p> <p>Nous sommes cependant opposés à l'intégration du principe de compensation dans la loi. L'évitement doit demeurer la norme et nous ne sommes pas rassurés par le principe de « mesures d'atténuation jugées suffisantes par le ministre » qui n'est aucunement balisé dans ce projet de loi. L'absence d'avis d'intention plus précis nous invite à la prudence.</p>	
<p>Recommandation</p> <p>Retirer tout ce qui se trouve après « en cas de non réalisation du projet. »</p>	

Article 77	
LPTAA - Article 66	PL103
Le gouvernement peut, après avoir pris avis de la commission, autoriser, aux conditions qu'il détermine, l'utilisation à des fins autres que l'agriculture, le lotissement, l'aliénation et l'exclusion d'un lot d'une zone agricole	Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 66, du suivant : «66.1. Le ministre peut conclure toute entente relative à la mise en œuvre de mesures d'atténuation

<p>pour les fins d'un ministère ou organisme public. La décision du gouvernement est déposée au siège de la commission.</p>	<p>prévues au deuxième alinéa de l'article 66. ».</p>
<p>Commentaires Nous reconnaissons qu'il serait possible de d'opérationnaliser des mesures d'atténuation jugées suffisantes par voie réglementaire, encore faudrait-il qu'elles soient définies, ce qui n'est pas le cas ici. En outre, nous ne croyons pas nécessaire d'accorder ces pouvoirs au ministre, car le principe d'évitement devrait avoir préséance. Tel que mentionné au commentaire de l'article précédent, compte tenu de l'absence d'intentions plus précises nous nous opposons à ces pouvoirs.</p>	
<p>Recommandation Voir la recommandation de l'article 76.</p>	

Conclusion

Nous sommes favorables au principe premier de ce projet de loi quant aux changements proposés à la LPTAA, c'est-à-dire l'inclusion de la diversité de modèles nécessitant notamment des superficies variées, dans la définition de l'agriculture. Nous croyons également que la diversité des usages devrait s'accompagner d'une diversité des pratiques et de cultures pour atteindre nos objectifs en alimentation saine et locale.

Comme tout bon projet de loi omnibus, le diable est dans les détails et nous étudierons la réglementation qui en découlera, mais nous croyons que la portée des changements proposés à la LPTAA est trop vaste. Nous recommandons de restreindre la portée des changements et de préciser certaines orientations.

Nous sommes particulièrement préoccupés par les restrictions majeures imposées en matière d'accès à l'information. Rien ne justifie de renvoyer des tiers parties vers des demandes d'accès à l'information alors qu'elles ont présentement accès à l'information. Nous sommes également préoccupés par les conséquences des changements proposés sur l'étalement urbain et l'effritement du territoire agricole.

Le gouvernement a fait de l'autonomie alimentaire, de l'approvisionnement local une priorité et de l'aménagement du territoire une priorité. Mais au-delà de la priorisation, il faut que les objectifs se matérialisent. Comment va-t-on approvisionner nos écoles et nos hôpitaux ? Qu'est-ce qu'on fait pousser dans nos serres pour se nourrir sainement et localement ? Comment fait-on pousser nos aliments locaux ? Quelles mesures seront adoptées pour freiner l'étalement urbain ? Quand le gouvernement cessera-t-il d'émettre des décrets allant

à l'encontre des décisions de la CPTAQ ? Les réponses à ces questions devraient précéder les changements législatifs en cours.