



## **Pour une protection améliorée du territoire agricole**

**Mémoire déposé à la Commission de l'aménagement du territoire**

**Dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi n° 86, *Loi visant à assurer la pérennité du territoire agricole et sa vitalité***

**Janvier 2025**

## Sommaire

Ce mémoire est déposé dans le cadre des consultations particulières à l'égard du projet de loi n° 86, Loi visant à assurer la pérennité du territoire agricole et sa vitalité (PL86), et s'adresse notamment au ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, M. André Lamontagne.

Les Producteurs de grains du Québec (PGQ) appuient largement le PL86, qui s'inscrit en ligne avec plusieurs recommandations des PGQ, notamment en matière de protection du territoire agricole et d'amélioration de la gestion des demandes d'aménagement. Il permet une meilleure préservation des terres agricoles et une plus grande intégration des besoins des producteurs agricoles dans les décisions de la CPTAQ.

Cependant, les PGQ soulignent plusieurs préoccupations. En ce qui concerne l'approbation des usages non agricoles, les PGQ demandent une plus grande transparence sur l'ensemble des projets en cours et leur impact. Sur la question de la gestion différenciée du territoire agricole pour les zones rurales à proximité de zones urbaines, les PGQ estiment qu'il ne devrait pas y avoir de distinction entre les régions périphériques et les centres. Enfin, concernant le processus d'analyse des demandes d'approbation, les PGQ recommandent de maintenir les orientations préliminaires dans toutes les situations, afin d'assurer une consultation adéquate et une analyse approfondie de toutes les demandes.

En somme, bien que le PL86 constitue un pas en avant, des ajustements sont nécessaires pour garantir une meilleure protection du territoire agricole et une gestion plus transparente et cohérente des usages non agricoles.

# Table des matières

<b>Sommaire .....</b>	<b>2</b>
<b>Table des matières .....</b>	<b>3</b>
<b>Présentation de l'organisation .....</b>	<b>4</b>
<b>Positionnement et appui des Producteurs de grains du Québec à l'égard du projet de loi n° 86.....</b>	<b>5</b>
<b>Constats et commentaires.....</b>	<b>6</b>
L'approbation des usages non agricoles .....	6
La priorisation des périphéries urbaines et la protection des régions.....	7
Les orientations préliminaires.....	7
Comptabilisation des pertes de terres agricoles.....	8
Contrôle de la superficie totale détenue .....	8
<b>Recommandations des PGQ .....</b>	<b>9</b>

## Présentation de l'organisation

Les Producteurs de grains du Québec (PGQ) représentent quelque 9 500 productrices et producteurs présents dans toutes les régions du Québec. Ils produisent et commercialisent des grains de céréales, dont le maïs, le blé, l'orge et l'avoine, ainsi que des oléagineux, tels que le soya et le canola. En plus de nourrir l'ensemble des autres productions, ces aliments contribuent à une saine alimentation humaine ainsi qu'à l'épanouissement de l'économie québécoise. Cultivés sur plus d'un million d'hectares de terre, ils génèrent un chiffre d'affaires annuel de deux milliards de dollars. La production de grains est le 3<sup>e</sup> secteur agricole québécois. Ensemble, la production et la transformation de grains représentent près de 20 000 emplois au Québec.

Par l'entremise d'un travail d'échanges avec les producteurs et productrices de grains, de veilles, d'analyses, de concertations et de communications avec l'industrie et les gouvernements, les PGQ ont la responsabilité d'agir sur divers leviers économiques et politiques, notamment dans les domaines de l'information sur les marchés, du développement de la commercialisation et des marchés, de la recherche et du transfert, de la protection financière et de la gestion des risques économiques, réglementaires et commerciaux.

## Positionnement et appui des Producteurs de grains du Québec à l'égard du projet de loi n° 86

Le projet de loi n° 86, *Loi visant à assurer la pérennité du territoire agricole et sa vitalité* (ci-après PL86), répond de manière favorable à plusieurs recommandations des PGQ en matière de protection du territoire agricole. Le projet de loi propose des mécanismes renforcés pour protéger les terres agricoles de manière plus rigoureuse, et soutient une gestion plus efficace des demandes d'aménagement et d'exclusion. Les PGQ voient dans le PL86 une avancée importante vers une meilleure préservation du potentiel agricole de la province, une plus grande transparence et rigueur dans les décisions prises par la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ), ainsi qu'une meilleure intégration des besoins agricoles dans les projets de développement du territoire. En renforçant ces protections, le projet de loi contribue à garantir la durabilité et la vitalité du secteur agricole au Québec.

Le projet de loi vise clairement à préserver le territoire agricole en renforçant les mécanismes de protection, en particulier par la révision des critères d'analyse de la CPTAQ. Il introduit des critères supplémentaires dans l'évaluation des demandes d'autorisation, et cette approche est en ligne avec la recommandation des PGQ de maintenir et renforcer la protection des grands ensembles homogènes de terres agricoles.

Le projet de loi prévoit l'introduction de critères et de conditions d'implantation spécifiques pour ces nouveaux usages et impose des mesures d'atténuation obligatoires pour toute utilisation non agricole sur des terres agricoles, renforçant ainsi la protection du territoire et la coexistence harmonieuse entre les activités agricoles et les autres usages. Le PL86 confirme la compétence exclusive de la CPTAQ pour ces décisions et renforce son rôle en matière d'inspection et d'enquête. Ce renforcement est essentiel pour garantir que la CPTAQ dispose des outils nécessaires pour assurer une protection effective du territoire agricole. Le projet de loi inclut des mesures visant à renforcer les capacités de la CPTAQ, notamment en matière de surveillance et de gestion des demandes, ce qui permettra à l'organisme d'être plus réactif et efficace dans l'application des normes de protection du territoire agricole.

# Constats et commentaires

## L'approbation des usages non agricoles

Les PGQ reconnaissent que le projet de loi propose des mesures visant à encadrer davantage les projets d'usages non agricoles en zone agricole. Toutefois, plusieurs préoccupations demeurent en ce qui concerne le contrôle de leur approbation, la transparence sur leur dénombrement et leur impact.

L'un des principaux enjeux pour les PGQ réside dans un contrôle accru dans l'approbation des usages non agricoles en zone agricole. Bien que le projet de loi introduise certaines régulations concernant la durée et les conditions d'approbation des projets, il subsiste une inquiétude sur la capacité réelle du gouvernement et de la CPTAQ à limiter efficacement l'expansion des activités non agricoles dans les zones agricoles. Les PGQ estiment que les critères d'approbation des usages non agricoles doivent être clairement détaillés. Effectivement, il est proposé d'ajouter à la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA), l'article 79.0.10, qui énumère des critères, mais qui s'ajoutent aux articles 62 et 12 de la même loi.

Un autre problème souligné par les PGQ est le manque de transparence concernant le nombre d'usages non agricoles autorisés, en cours ou projetés en zone agricole. Actuellement, il est difficile d'avoir une vision claire de l'ampleur de ces projets et de leur développement futur. Cette transparence est cruciale pour évaluer l'impact global de ces projets sur la disponibilité des terres agricoles et sur l'agriculture en général. Il est également important que les citoyens et les acteurs du secteur agricole puissent suivre de manière transparente les projets en cours afin d'identifier rapidement toute concentration de projets non agricoles qui pourrait nuire à la continuité des activités agricoles dans une région donnée.

Les PGQ soulignent également une interprétation parfois trop créative de certains usages non agricoles, notamment par des intervenants gouvernementaux et d'autres parties prenantes, qui tendent à minimiser leurs impacts réels sur le territoire agricole. Un exemple concret de cette tendance est la justification donnée à certains projets, tels que les pistes cyclables, en zone agricole, sous prétexte qu'elles n'auraient pas d'impact négatif. Pourtant, de nombreux projets d'usages non agricoles, même ceux qui semblent être de faible envergure, peuvent entraîner des effets cumulatifs importants sur l'intégrité du territoire agricole.

Les PGQ appellent donc à des ajustements dans le projet de loi afin de mieux encadrer les usages non agricoles et de garantir que ces projets n'empiètent pas sur des terres agricoles qui doivent demeurer disponibles pour les producteurs agricoles.

## **La priorisation des périphéries urbaines et la protection des régions**

Un des objectifs du PL86 concerne la priorisation des périphéries urbaines, touchées par l'étalement urbain. Le gouvernement suggère que les périphéries urbaines pourraient bénéficier d'une approche spécifique et de plus de contrôle dans l'achat et la vente de terres agricoles pour des projets non agricoles. Bien qu'elle vise à répondre à la réalité, de l'étalement urbain, une gestion différenciée du territoire agricole selon les régions, n'est pas la solution idéale.

Les PGQ estiment que, pour les projets de proximité urbaine, il ne devrait pas y avoir de gestion différenciée du territoire agricole entre les régions centrales et périphériques. Chaque région du Québec, qu'elle soit périphérique ou éloignée des grands centres urbains, mérite une protection égale de ses terres agricoles. La pression exercée sur les terres agricoles par l'urbanisation ne se limite pas aux seules périphéries des grands centres, mais concerne aussi des régions éloignées, potentiellement plus vulnérables à des projets d'infrastructure ou de développement non agricole.

Les PGQ rappellent que la qualité des terres agricoles et leur rôle essentiel dans la sécurité alimentaire du Québec ne sont pas relatifs à leur localisation géographique. Autoriser une gestion différenciée dans certaines régions constitue un risque pour l'ensemble de l'agriculture québécoise et pour la pérennité de la production alimentaire à long terme.

Les PGQ appellent à une approche cohérente et uniforme de la gestion du territoire agricole. La protection des terres agricoles ne doit pas être modulée en fonction de la proximité des zones urbaines ou du développement territorial. La qualité de ces terres et leur rôle dans la sécurité alimentaire de la province doivent être considérés comme des priorités, peu importe la région dans laquelle elles se trouvent.

## **Les orientations préliminaires**

L'article 44 du projet de loi 86 propose de modifier le processus d'analyse des demandes d'approbation d'usages non agricoles en zone agricole, en permettant à la CPTAQ de ne plus fournir d'orientation préliminaire pour les décisions favorables sans condition. Bien que cette mesure puisse sembler simplifier le processus, elle comporte un risque important pour la qualité de la consultation des parties prenantes.

Sans orientation préliminaire, la prise de décision pourrait se faire dans un cadre moins transparent et moins informé, limitant la possibilité d'évaluer adéquatement les répercussions potentielles. Il est primordial de consulter les parties concernées par les enjeux du territoire afin d'anticiper les effets d'une décision favorable. Se sont les décisions favorables qui ont souvent le plus grand impact sur le territoire agricole, et qui

ont besoin d'une analyse plus approfondie.

## **Comptabilisation des pertes de terres agricoles**

Le projet de loi 86 prévoit un mécanisme de partage d'information sur les transactions foncières en zone agricole entre le Registre foncier du Québec (RFQ), la CPTAQ et le MAPAQ. Si cette mesure constitue un pas en avant pour assurer un suivi plus rigoureux des transactions foncières, elle ne répond cependant pas de manière adéquate à l'enjeu essentiel de la comptabilisation des pertes de terres agricoles. En effet, bien que la transparence sur les transactions soit primordiale, il est également crucial de comptabiliser les pertes nettes de terres agricoles attribuées à des usages autres qu'agricoles. Cette comptabilisation permettrait de mieux saisir l'impact réel de ces autorisations sur le territoire agricole et les activités agricoles.

Un mécanisme de comptabilisation des pertes nettes de superficies agricoles pourrait refléter de façon précise les effets négatifs de ces changements d'affectation sur le potentiel agricole. Une telle mesure est essentielle pour une gestion véritablement durable du territoire agricole du Québec.

## **Contrôle de la superficie totale détenue**

Le projet de loi 86, par l'ajout de l'article 79.0.6 à la LPTAA, propose d'établir un contrôle gouvernemental sur la superficie totale ou annuelle détenue par un exploitant agricole. Les PGQ estiment que cette mesure peut constituer un levier important pour contrer la concentration excessive des terres agricoles entre les mains de grands acquéreurs, et pour protéger la relève agricole face à la spéculation foncière.

Toutefois, les PGQ soulignent que cette initiative pourrait avoir des effets non désirés auprès de familles agricoles existantes. De nombreuses familles agricoles comportent plusieurs exploitants qui peuvent, ensemble, gérer une superficie plus grande. Un contrôle strict de la superficie totale détenue ou de la superficie annuelle pourrait indirectement nuire à ces projets d'expansion nécessaires à la pérennité de ces exploitations agricoles. On peut donc se questionner sur l'efficacité de cette mesure pour atteindre les objectifs de limiter la spéculation et d'assurer une gestion durable du territoire agricole, sans pénaliser involontairement la relève des familles agricoles.

L'analyse d'impact réglementaire du 22 novembre 2024 en lien avec le projet de loi 86 n'est pas assez détaillée sur ce point. Donc, il est important de procéder à une évaluation approfondie des impacts de cette mesure sur les projets d'expansion des exploitations agricoles familiales avant la mise en œuvre d'un contrôle trop strict. Ainsi, nous recommandons que l'article entre en vigueur à la date fixée par le gouvernement, suite à la réalisation d'une étude publique sur son impact.

## Recommandations des PGQ

- 1- Que les parlementaires aillent de l'avant avec l'adoption du projet de loi 86, avec l'ensemble des mesures visant à contrôler la spéculation foncière et à protéger le territoire agricole, conditionnellement à l'intégration d'amendements visant à renforcer la gestion des usages non agricoles et à assurer une protection uniforme des terres agricoles à l'échelle du Québec;
- 2- Que le projet de loi 86 soit amendé afin de renforcer le contrôle des usages non agricoles en zone agricole, en exigeant une transparence totale sur les projets d'usage non agricole en cours ou à venir et en proposant une seule liste claire sur les critères mentionnés aux articles 12 et 62 de la LPTAA et au nouvel article 79.0.10 proposé;
- 3- Que le projet de loi 86 soit amendé pour assurer une gestion uniforme des terres agricoles à travers toutes les régions du Québec, en supprimant toute distinction entre les régions périphériques et centrales, afin de garantir que la protection du territoire agricole soit égale et cohérente, indépendamment de la proximité avec les zones urbaines;
- 4- Que le projet de loi 86 soit amendé afin de maintenir l'orientation préliminaire de la CPTAQ dans toutes les situations, y compris pour les décisions favorables sans condition, afin de garantir une consultation adéquate des parties prenantes;
- 5- Que le projet de loi 86 soit amendé afin d'inclure une comptabilisation par la CPTAQ des pertes nettes de superficies agricoles dues à des usages autres qu'agricoles en zone agricole, afin de refléter de manière transparente et précise l'impact réel de ces autorisations sur le territoire et les activités agricoles;
- 6- Que l'article 79.0.6 de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA), ajouté par l'article 60 du projet de loi 86, prévoyant un contrôle gouvernemental sur la superficie totale ou annuelle détenue par un exploitant agricole, entre en vigueur à la date fixée par le gouvernement, conditionnellement à la réalisation d'une étude publique approfondie sur l'impact de cette mesure sur les projets d'expansion des exploitations agricoles familiales.