



Reconnecter l'agriculture aux territoires: pour des terres protégées, en santé, accessibles pour la relève et nourricières des communautés

FÉVRIER 2024

Contributions

RECHERCHE ET RÉDACTION

Carole-Anne Lapierre, agronome, analyste Agriculture et systèmes alimentaires, Équiterre

Léon Bibeau-Mercier, agroéconomiste, président, Coopérative pour une agriculture de proximité écologique

Véronique Simard-Brochu, coordonnatrice aux affaires publiques et relations médias, Fédération de la relève agricole du Québec

Hubert Lavallée, président, Protec-Terre

Émile Perreault, coordonnateur aux affaires publiques, Vivre en Ville

RÉVISION

Alizée Cauchon, directrice adjointe aux relations gouvernementales, Équiterre

Mireille Beaudoin, coordonnatrice à la recherche et aux politiques agricoles, Fédération de la relève agricole du Québec

Catherine Avard, conseillère en fiducies d'utilité sociale agroécologiques, Protec-Terre

Louis Béchard, chargé de projet en fiducies d'utilité sociale agroécologiques, Protec-Terre

Vincent Galarneau, directeur - Systèmes alimentaires, Vivre en Ville

Fernande Ouellet, agricultrice

Jean Larose, agronome, conseiller stratégique en économie sociale et ex-DG de l'UPA

Patrick Mundler, professeur titulaire à la Faculté des sciences de l'agriculture et de l'alimentation, Université Laval

MISE EN PAGE

Stéphanie Gallien, Graphiste, Équiterre

Équiterre



Protec-Terre

CAPÉ Coopérative
pour l'Agriculture
de Proximité
Écologique



Fédération
de la **relève agricole**
du Québec



VIVRE EN VILLE
la voie des collectivités viables

Partenaires financiers:



Organisations et personnes en soutien:



Claire Bolduc, agronome et préfète de la MRC de Témiscamingue

Louis Robert, agronome retraité

Mathieu Maisonneuve, maire de Saint-Lin-Laurentides

NOTES AU LECTEUR

Les présentes propositions de l'Alliance SaluTERRE prennent place dans le contexte de la Consultation nationale sur le territoire et les activités agricoles. Certains éléments concernent donc directement les thèmes proposés par le MAPAQ, notamment sur la bonification et les ajustements nécessaires à la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles. Cependant, pour aborder et solutionner les multiples enjeux complexes et interreliés du territoire et des activités agricoles, agir seulement sur la LPTAA ne sera pas suffisant. Une vision à la fois globale et détaillée est nécessaire afin de bien comprendre les dynamiques en place. De tels exercices de réflexion ont eu lieu dans notre histoire récente – Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, travaux de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles (CAPERN) à l'Assemblée nationale, notamment sur l'accaparement des terres agricoles, etc. – et mériteraient d'être ramenés à l'avant-plan et mis à jour pour les aspects qui seraient toujours d'actualité. Le chantier qui se trouve devant nous est immense, il suppose bien sûr de réviser les mesures législatives, mais il faut aller plus loin. L'Alliance apporte ici sa contribution à la réflexion, dans une approche holistique, en explorant tous les leviers – lois, règlements, politiques et programmes – à notre disposition pour agir sur le territoire et les activités agricoles, afin de protéger ce patrimoine collectif et soutenir ceux et celles qui, par leur travail, nous nourrissent.

À PROPOS

L'Alliance SaluTERRE¹ est une coalition d'organisations membres issues des milieux agricole, environnemental et de l'aménagement, et soutenue par de nombreuses organisations du Québec œuvrant en agriculture, alimentation, aménagement, environnement et un mouvement de société en faveur de la protection des terres agricoles. Le travail des membres de la coalition est soutenu par un comité aviseur formé par Patrick Mundler, Jean Larose et Fernande Ouellet. Notre objectif est de concrétiser des changements à fort impact pour accroître la protection des terres et des activités agricoles en informant la population ainsi que les décideurs de tous les paliers.

La mission de l'Alliance SaluTERRE est de protéger les superficies de terres agricoles, d'améliorer la santé des sols agricoles et de la biodiversité en respect des écosystèmes, d'assurer leur accessibilité pour une relève agricole diversifiée et de préserver leur fonction nourricière, afin de permettre la vitalité des activités agricoles et une occupation pérenne du territoire au bénéfice des communautés.

¹ Pour visiter le site web: www.alliancesaluterre.ca

Table des matières

Notes au lecteur	3
À propos	3
Table des matières	4
Liste des acronymes	5
Résumé exécutif	6
Introduction	11
Un Québec qui protège les terres agricoles et l’agriculture en réaffirmant leur valeur fondamentale	14
Mieux connaître notre territoire	19
Mieux planifier et encadrer le territoire	22
Un Québec qui fait de la santé des sols agricoles un objectif de société	33
Un Québec qui élève au rang de priorité nationale la concrétisation d’une agriculture diversifiée, nourricière, ancrée dans les territoires et assurant la santé des communautés	40
Re-territorialiser notre agriculture	44
Favoriser la multiplicité des réalités agricoles	52
Leviers financiers innovants pour assurer une relève agricole diversifiée	55
Conclusion	59

Liste des acronymes

CAPÉ	Coopérative pour l'agriculture de proximité écologique
CCAE	Clubs-conseils en agroenvironnement
CPTAQ	Commission de protection du territoire agricole du Québec
CAAAQ	Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois
CDPQ	Caisse de dépôt et placement du Québec
CAPERN	Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles
CMM	Communauté métropolitaine de Montréal
CMQ	Communauté métropolitaine de Québec
CNTAA	Consultation nationale sur le territoire et les activités agricoles
FADQ	La Financière agricole du Québec
FUSA	Fiducie d'utilité sociale agroécologique
IREQ	Institut de recherche en économie contemporaine
LATANR	Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents
LPTAA	Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles
MAMH	Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation
MAPAQ	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec
MRC	Municipalité régionale de comté
MRNF	Ministère des Ressources naturelles et des Forêts
OGAT	Orientations gouvernementales en aménagement du territoire
PAA	Plans d'accompagnement agroenvironnemental
PAD	Plan d'agriculture durable
PAEF	Plans agroenvironnementaux de fertilisation
PCTFA	Programme de crédit de taxes foncières agricoles
PDCN	Plan de développement d'une communauté nourricière
PDZA	Plan de développement de la zone agricole
PMAD	Plan métropolitain d'aménagement et de développement
PNAAT	Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire
REA	Règlement sur les exploitations agricoles
SAD	Schéma d'aménagement et de développement
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SAT	Système alimentaire territorialisé
SPEDE	Système de plafonnement et d'échange de droits d'émissions
TDL	Terre de liens
TIR-SHV	Tables intersectorielles régionales en saines habitudes de vie
UPA	Union des producteurs agricoles

Résumé exécutif

NOS DEMANDES

1. Créer un Observatoire du foncier agricole, ayant le mandat d'étudier l'état et les dynamiques du foncier agricole et de formuler des recommandations sur l'encadrement du foncier agricole. Cet observatoire doit être indépendant de toute pression politique ainsi que de la CPTAQ, détenir des pouvoirs d'enquête et partager ses données et analyses de façon transparente auprès des instances gouvernementales de tous les paliers et de la population québécoise.

MANDATS DE L'OBSERVATOIRE

- dresser un inventaire des sources de données et créer des méthodologies assorties d'indicateurs permettant de les rendre compatibles et complémentaires;
- établir un portrait de la propriété foncière;
- mettre en place un registre des transactions foncières;
- caractériser le territoire afin d'évaluer l'état de santé des sols, leurs utilisations non-agricoles et agricoles, notamment l'étendue des friches;
- gérer la reddition de compte des CM et MRC permettant de faire un suivi des constructions effectuées par les villes en lien avec les constructions autorisées (déjà autorisées et à venir) par la CPTAQ;
- répertorier les terres agricoles qui pourraient potentiellement être réintégrées à la zone agricole et ainsi étendre ses actions à l'étude des terres cultivables québécoises dans leur ensemble;
- étudier le phénomène d'accaparement et recommander les mécanismes les plus appropriés;
- établir des règles claires et des mécanismes de mise en application équitables et efficaces concernant l'obligation de mise en culture, les baux à long terme et les mécanismes entourant l'enfrichement.

2. Mandater et outiller une organisation dont le mandat sera d'instaurer un système d'évaluation et d'autorisation pour chaque transaction foncière agricole au Québec.

DÉTAILS ET PRINCIPES

- implanter un mécanisme menant à ce que chaque transaction foncière agricole au Québec soit préalablement évaluée et autorisée à l'aune de critères visant à contrer la spéculation et l'accaparement, à mitiger la concentration et à freiner l'étalement urbain;
- choisir une entité devant opérer à l'échelle du Québec, cette échelle étant plus susceptible de garantir l'indépendance, l'impartialité et la

transparence qui sont attendues pour évaluer et autoriser les transactions foncières agricoles;

- instaurer au sein de l'organe décisionnel une gouvernance multipartite rassemblant des expertises diversifiées et complémentaires (agriculture, économie, fiscalité, droit, aménagement, etc.), issues de différents secteurs (recherche, secteur agricole, milieu municipal, société civile, etc.);
- établir des critères décisionnels visant à encadrer les phénomènes d'étalement urbain, de concentration, d'accaparement et de spéculation;
- déterminer quels objectifs et impacts les décisions entourant les transactions foncières agricoles devront viser et concrétiser (à court, moyen et long terme) sur la facilité de la relève à s'établir, la viabilité des entreprises agricoles et les dynamiques territoriales;
- assurer l'allocation de ressources financières suffisantes à l'entité chargée d'implanter ce système d'analyse et d'autorisation des transactions, afin d'éviter des délais indus et nuisibles à la vitalité des activités agricoles.

3. Intégrer dans la LPTAA des critères obligeant les CM et les MRC - via leurs PMAD et SAD - à se doter de cibles de densification et garantir leur mise en œuvre effective dans les municipalités avant de pouvoir déposer une demande à portée collective ou une demande d'exclusion auprès de la CPTAQ. Intégrer également une obligation de reddition de comptes annuelle détaillée de la part des MRC et CM, sur les constructions réalisées suite aux autorisations obtenues.

4. Rendre les Plans de développement de la zone agricole (PDZA) obligatoires, leur donner une valeur légale, encourager un recours plus large aux Plans de développement d'une communauté nourricière (PDCN) et un meilleur arrimage entre ces outils, afin que l'agriculture soit une alliée du développement et de la vitalité des municipalités, particulièrement en région éloignée.

5. Bonifier la LPTAA en ajoutant des obligations aux propriétaires de terres agricoles, notamment une obligation de mise en culture, afin de réduire le phénomène des friches agricoles et d'augmenter les superficies cultivées tout en décourageant les achats spéculatifs de terres agricoles par des propriétaires non-agricoles (promoteurs immobiliers, institutions financières, villégiateurs, etc.). En complément, développer un cadre pour l'utilisation de baux de location à long terme, sous la responsabilité du MAPAQ, et mettre à jour le programme de crédit de

taxes foncières agricoles aux fins d'admissibilité de la location à long terme.

DÉTAILS DES MÉCANISMES

- **l'obligation de mise en culture** ne devrait s'appliquer qu'aux terres actuellement en culture au moment de son entrée en vigueur;
- les friches existantes pourraient être abordées via des mécanismes de type bonus-malus où il importe néanmoins de distinguer les réalités des terres agricoles en régions périphériques – où ces situations sont davantage observées – de celles dans les basses-terres du Saint-Laurent, et d'adopter des mécanismes flexibles permettant la prise en compte des particularités régionales liées aux friches;
- la mise en culture peut être directe ou indirecte, où elle se fait alors dans le cadre de baux à long terme qui devront obligatoirement être déposés au registre foncier agricole;
- ces baux devraient être maintenus en cas de vente de la ferme et ne devraient pouvoir être brisés que dans le cas où un propriétaire décide de cultiver lui-même ses terres;
- un droit de préemption pour l'agriculteur locataire en cas de vente des terres louées doit s'ajouter au régime afin de favoriser une continuité des activités agricoles pour les agriculteurs locataires;
- **un encadrement des friches** via l'approche bonus-malus couplant une surtaxe et un programme de soutien à la remise en culture des friches est à préconiser;
- une réglementation de base harmonisée pour toute la zone agricole est nécessaire, que les MRC et CM pourront bonifier ou ajuster selon des critères cohérents avec la réalité locale;
- quelques programmes pour soutenir la remise en culture des friches existent, notamment à la CMM, mais le MAPAQ lui-même ne dispose pas de programme général de soutien en ce sens, ce dont il devrait se doter.

6. Revoir les politiques agricoles pour resserrer les critères d'écoconditionnalité et le suivi des résultats, ainsi qu'accompagner et soutenir la transition des pratiques agricoles régénératrices de la santé des sols et de la biodiversité.

DÉTAILS

- les pratiques bénéfiques à la santé des sols et de la biodiversité – par exemple, le travail réduit du sol et la rotation des cultures sont des pratiques agronomiquement éprouvées qui devraient constituer une norme minimale à atteindre – devraient devenir des critères d'écoconditionnalité pour accéder aux programmes et pourraient prendre la forme:
 - de rabais sur la prime ou de versements bonifiés d'assurance-récolte

- de conditions d'entrée aux programmes de financement
- où une entrée en vigueur graduelle sur quelques années permettrait aux agriculteurs de planifier en toute prévisibilité;
- l'embauche, au MAPAQ, d'un grand nombre d'agronomes 100 % dédiés au transfert de connaissances sur le terrain des pratiques agroenvironnementales, notamment en santé et conservation des sols et en préservation de la biodiversité, constituerait une voie directe et efficace pour soutenir la transition.

7. Intégrer à la LPTAA des dispositions liées à la préservation de l'environnement.

DÉTAILS

- intégrer à la loi des dispositions liées à la préservation de l'environnement que les commissaires de la CPTAQ devront alors considérer *de jure* lors de l'évaluation d'une demande, et pour lesquelles des critères d'évaluation devront être définis, comme par exemple:
 - les impacts des usages agricoles et non agricoles sur la santé des sols et sur la biodiversité, sur les émissions de GES et sur la capacité à rendre des services écosystémiques;
- que la LPTAA reconnaisse les activités visant à préserver et régénérer la biodiversité comme des activités essentielles au maintien des activités agricoles, et qu'elles soient ajoutées aux usages autorisés en zone agricole, notamment via des démarches de conservation et d'aménagements pour la biodiversité à la ferme.

8. Opérer une transition vers une territorialisation des politiques agricoles et des programmes de soutien à l'agriculture :

- a. en instaurant une gouvernance régionale multipartite travaillant en co-création avec le palier provincial afin de territorialiser les politiques et programmes et les arrimer aux besoins et enjeux des SAT ;
- b. pour les axer d'abord sur les systèmes alimentaires territoriaux et les besoins des communautés ;
- c. préparer les fermes et les chaînes de commercialisation à opérer ce virage par la diversification et le développement des circuits courts;
- d. assurer et renforcer la présence d'infrastructures régionales permettant d'opérer ce virage (abattage de proximité, entreposage, transformation, distribution, etc.);

- e. et faciliter le recours à des modèles d'établissement alternatifs tels que les FUSA, les coopératives, les motels agricoles, ainsi que les infrastructures de démarrage et de maillage telles que les incubateurs agricoles pour faciliter l'établissement d'entreprises agricoles de proximité.

9. Moduler la fiscalité foncière agricole afin de mitiger la concentration des entreprises agricoles québécoises.

10. Offrir un encadrement plus flexible entourant le logement à la ferme pour accommoder les réalités émergentes (cédants, relève agricole, employés des fermes), et faciliter l'offre de logements dans les collectivités pour les agriculteurs et leurs employés.

11. Favoriser le transfert des fermes et faciliter l'accès à une retraite digne pour les agriculteurs en leur proposant un régime de retraite volontaire et en élargissant le soutien à la relève (aide financière à l'établissement, prêts à long terme à taux d'intérêts réduits, etc.).

12. Prévoir une modulation différenciée de l'imposition sur le gain en capital afin d'inciter les propriétaires de terres agricoles à vendre à une relève agricole et à des agriculteurs plutôt qu'à des acheteurs ne prévoyant pas cultiver directement la terre.

13. Créer un Fonds de soutien au développement de fiducies d'utilité sociale agroécologiques (FUSA) et un fonds fiscalisé afin de soutenir l'essor de ce modèle permettant de protéger la vocation agricole et nourricière des terres à perpétuité, tout en facilitant l'accès à la pratique de l'agriculture par la relève agricole au bénéfice des communautés.

Introduction

Le rôle de l'agriculture dans notre société dépasse celui de sa contribution économique : vitale pour la vie humaine, l'agriculture procure aussi des services écosystémiques, contribue au tissu social, assure la vitalité des territoires. En ce sens, l'activité agricole est un véritable service public. Si l'agriculture est la maison, les terres agricoles sont la fondation sur laquelle elle repose. Nos terres sont une ressource biologique complexe et non renouvelable. En ce sens, leur valeur est inestimable et leur préservation essentielle à notre société. Protéger ce patrimoine collectif, c'est soutenir notre autonomie et notre sécurité alimentaires. En définitive, c'est notre avenir alimentaire qui en dépend. Nous devons ainsi nous attarder sur les causes de la disparition physique des terres agricoles, mais aussi aux barrières sociales et économiques qui nuisent à leur utilisation dans une perspective nourricière et au bénéfice des communautés.



Les caractéristiques intrinsèques des terres agricoles en font un bien économique à part, qu'on ne peut considérer de la même façon que les autres actifs. Ce que nous évaluons généralement comme un facteur de production, au même titre que le travail et le capital, est de par sa nature et sa finalité, dans une classe à part: **c'est d'abord et avant tout un écosystème façonné par les humains dont la fonction, fondamentale, est de nourrir les gens.**

Un regard sur le passé nous enseigne que l'histoire de l'agriculture est parsemée de très nombreux conflits autour de cette ressource fondamentale à son activité, à savoir la terre². **Alors que la propriété privée des terres n'est qu'une forme possible de tenure, dont la portée est récente et relativement limitée³, on constate que la terre a été et est encore aujourd'hui en certains lieux considérée comme un bien commun, utile au développement économique⁴.** Cette vision, où posséder la terre n'est pas une fin en soi ni une condition *sine qua non* pour s'engager à la cultiver et pratiquer l'agriculture, nous pousse à repenser notre rapport avec la terre et à une (plus grande) diversité des modes d'établissement. Ainsi, il est important de rappeler aux gouvernements ce caractère exceptionnel des terres agricoles, et qu'ils portent sur leurs épaules une grande responsabilité: celle d'encadrer la disponibilité, l'accès et le contrôle de leur usage, ainsi que de garantir leur qualité et leur fonction nourricière, pour les générations actuelles et futures.

Sur fond d'accroissement de la population mondiale, de crises climatiques et de la biodiversité affectant les rendements agricoles et d'une dégradation de la qualité des sols et des écosystèmes sous l'influence des pratiques agricoles intensives, s'ajoutent des pressions bien locales sur les terres agricoles québécoises. L'étalement urbain, la concentration, la financiarisation spéculative et l'accaparement des terres agricoles sont les causes principales de la pression haussière sur le prix des terres, de la diminution de leur disponibilité et de l'accessibilité laborieuse à l'agriculture.

L'Alliance SaluTERRE s'est formée à l'automne 2023 dans la foulée des chocs pandémiques, climatiques et géopolitiques sur les chaînes d'approvisionnement et les coûts des intrants, laissant beaucoup d'agriculteurs en difficulté, surendettés, et mettant en lumière les limites du modèle agricole issu de la révolution verte. Alors que la santé dégradée de nos sols, cours d'eau et environnements agricoles ne permet pas à notre agriculture de s'adapter aux changements climatiques et aux fermes d'être assez résilientes, les membres de l'Alliance se préoccupent des pressions de toutes parts sur le foncier et les activités agricoles. Qu'il s'agisse de particuliers se cherchant un pied à terre à la campagne, de municipalités soucieuses de développements résidentiels pour augmenter leur base de revenus ou du gouvernement qui utilise des décrets pour dézoner des superficies cultivables à des fins industrielles, il y a fort à faire pour maintenir l'intégrité de la zone agricole.

Forts de nos expertises provenant d'horizons variés et complémentaires, nous plaçons pour une vision qui prend acte de ces défis et pose des balises législatives et réglementaires cohérentes pour protéger le caractère exceptionnel des terres agricoles:

- **Un Québec qui réaffirme la valeur fondamentale des terres agricoles comme socle de notre agriculture et de notre autonomie et sécurité alimentaires, et qui reconnaît pleinement les caractéristiques spécifiques et particulières de la terre cultivable. Protéger les superficies agricoles dans une optique de zéro perte nette par**

² Guy Debailleul et Patrick Mundler, « Terres agricoles : entre propriétés privées et enjeux communs. Une réflexion sur les logiques d'accaparement et de concentration des terres agricoles. », dans L'éthique du burger, par Lyne Létourneau et Louis-Étienne Pigeon, 2018, 235-72, <https://www.pulaval.com/libreacces/9782763733609.pdf>

³ Debailleul et Mundler, 2018

⁴ « La terre : un bien commun utile au développement économique | AWID », consulté le 18 décembre 2023, <https://www.awid.org/fr/profils/la-terre-un-bien-commun-utile-au-developpement-economique>

artificialisation est crucial, tout comme la primauté de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles sur les lois, plans et règlements applicables aux instances municipales et régionales.

- Un Québec qui fait de la santé des sols agricoles un objectif de société et soutient ambitieusement la transition vers les pratiques agricoles régénératrices de la santé des sols et de la biodiversité, en respect des écosystèmes.
- Un Québec qui élève au rang de priorité nationale la concrétisation d'une agriculture diversifiée, nourricière, ancrée dans les territoires et assurant la santé des communautés. Concilier l'accessibilité de nos aliments locaux pour la population et une rémunération juste et décente pour les agriculteurs et agricultrices nécessite un engagement collectif et soutenu envers notre agriculture, à tous les niveaux.

Il est plus que jamais nécessaire d'user de prudence et de planifier pour une viabilité à long terme de l'usage des terres agricoles, de leur disponibilité, accessibilité et qualité afin d'assurer leur fonction nourricière. Les prochaines années seront cruciales et permettront d'adapter et de bonifier le régime de protection des terres agricoles afin qu'il réponde aux besoins des générations actuelles et futures. Un renouvellement du lien entre l'agriculture, le territoire et les communautés qui l'habitent doit faire partie intégrante de la démarche.

Un Québec qui protège les terres agricoles et l'agriculture en réaffirmant leur valeur fondamentale

Enjeux

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA) en 1978, la portion de territoire située en zone agricole est d'environ 5 % (4,7 % à présent)⁵. La zone agricole inclut des terres cultivables mais aussi des forêts privées, des routes, les superficies où se trouvent les bâtiments agricoles, etc., ce qui ramène la superficie de terres agricoles cultivables à moins de 2 % du territoire. À titre comparatif, cette proportion est de 58 % en France et 45 % aux États-Unis⁶, sans compter que la superficie cultivable par habitant au Québec est la moins élevée parmi plusieurs territoires comparés (voir Tableau 1). Le sol de bonne qualité pour l'agriculture constitue donc, on le constate, une ressource rare au Québec, et qui plus est non-renouvelable: la nature met 1000 ans à générer 2 à 3 cm de sol⁷.

TABLEAU 1: SUPERFICIE DES TERRES EN CULTURE SUR CERTAINS TERRITOIRES (EN HECTARES/HABITANT)⁸

Québec	0,24	Ontario	0,28
Royaume-Uni	0,26	Colombie-Britannique	0,39
France	0,42	Alberta	4,25
États-Unis	1,22	Manitoba	4,61
Canada	1,52	Saskatchewan	19,73

Malgré la présence d'un régime de protection des terres agricoles au Québec, la pression pour développer les terres agricoles est énorme, surtout en périphérie des villes dans les basses-terres du Saint-Laurent et autour des régions métropolitaines de Québec et Montréal où, paradoxalement, se retrouvent les terres de meilleure qualité⁹. Les données montrent en effet que la vaste majorité des exclusions ont lieu dans les sols de catégorie 1-2-3, alors que la majorité des inclusions sont dans les sols de catégorie 6-7. Ainsi, bien que la superficie totale de la zone agricole varie peu, le potentiel des sols qu'on inclut et exclut n'est pas équivalent et en définitive, ce sont les meilleures terres qui disparaissent.

⁵ Thomas Gerbet, « Québec veut changer la loi sur la protection du territoire agricole », Radio-Canada, 21 juin 2023, <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1989854/quebec-reforme-cptaq-consultations-territoire-agricole>

⁶ « L'agriculture au Québec – UPA », consulté le 19 décembre 2023, <https://www.upa.qc.ca/citoyen/apprendre/lagriculture-au-quebec>

⁷ Renee Cho, « Why Soil Matters », State of the Planet (blog), 12 avril 2012, <https://news.climate.columbia.edu/2012/04/12/why-soil-matters/>

⁸ Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ), « Consultation nationale sur le territoire et les activités agricoles – Agir pour nourrir le Québec de demain. Fascicule 1 : Le territoire agricole », 2023

⁹ Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ), 2023, Fascicule 1, p. 16.

TABEAU 2: VARIATIONS NETTES DES SUPERFICIES SELON LA CLASSE DE SOL (EN HECTARES, 1988 À 2022)¹⁰

CLASSES DE SOLS SELON L'INVENTAIRE DES TERRES DU CANADA (ITC)		VARIATIONS NETTES (HA)
Classes 1-2-3	Sols de bonne qualité ayant un potentiel élevé pour tous types de culture moyennant certains correctifs au besoin.	-4 426
Classes 4-5	Sols avec des limitations sérieuses qui restreignent la variété des cultures que l'on peut y cultiver et qui nécessitent des correctifs appropriés.	-419
Classes 6-7	Sols qui ne peuvent pas être améliorés et qui n'offrent que la possibilité de cultiver des plantes fourragères, voire même, aucune culture.	8317
Classes O	Sols organiques qui n'ont pas fait l'objet d'un classement en fonction de leur potentiel.	112

ÉTALEMENT URBAIN:

Consiste en la progression des surfaces urbanisées, à la périphérie des villes. C'est un « phénomène marqué par un éparpillement des activités et une suburbanisation résidentielle aux différentes échelles du territoire¹¹. » Cet étalement se fait sur les milieux agricoles et naturels qui perdent alors leur capacité à fournir des biens et services écosystémiques (production de nourriture, absorption et filtration de l'eau, amélioration de la qualité de l'air, captation de carbone, etc.).

ACCAPAREMENT:

« On entend par « accaparement des terres » l'acquisition ou la location d'importantes superficies foncières par des investisseurs du secteur privé (banques, sociétés, fonds d'investissement) ou du secteur public (entreprises d'État, institutions gouvernementales, fonds souverains)¹². » Des acteurs privés issus du milieu agricole peuvent également faire de l'accaparement, tel

¹⁰ Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ), 2023, Fascicule 1 et Annexes du fascicule1.

¹¹ Vivre en Ville, « Étalement urbain - Collectivités viables », Collectivitesviables.org, octobre 2014, <https://collectivitesviables.org/articles/etalement-urbain.aspx>

¹² Khamla Heminthavong et Alexandre Lavoie, « L'accaparement des terres agricoles au Canada » (Bibliothèque du Parlement, 1 juin 2015), https://bdp.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/fr_CA/ResearchPublications/2014101E

qu'observé récemment dans La Mitis¹³. La forte disponibilité en capitaux à investir des acteurs en dynamique d'accaparement crée une surenchère qui a pour effet de faire monter le prix des terres agricoles et les rend plus difficilement accessibles, voire inaccessibles aux agriculteurs (tant pour l'achat – individuel ou collectif – que pour la location). Puisqu'il y a moins de terres accessibles et que celles disponibles sont plus dispendieuses, cette situation compromet la capacité des entreprises agricoles à se développer et à la relève agricole de s'établir, peu importe le mode de tenure.

SPÉCULATION:

« La spéculation consiste à acheter un actif dans l'espoir que sa valeur augmentera¹⁴ », où « le spéculateur attend une rentabilité importante de son engagement, pour rémunérer le risque qu'il prend¹⁵. » En agriculture, les terres agricoles sont acquises à cette fin quand, par exemple, un promoteur achète une terre dans l'espoir qu'elle sera un jour dézonée afin d'y faire du développement immobilier qui lui permettra de tirer des profits pour rentabiliser son investissement. Parfois la terre est louée pour être cultivée, mais souvent elle est laissée en friche dans l'espoir que cela facilitera une approbation de dézonage à la CPTAQ. Ces terres achetées pour spéculer sont, ici aussi, difficilement accessibles, voire inaccessibles aux agriculteurs et, à terme, se traduisent en perte de superficie cultivée.

FINANCIARISATION:

« Le concept de financiarisation [...] est utilisé en référence au « rôle croissant des motifs financiers, marchés financiers, acteurs financiers et institutions financières dans l'activité des économies nationales et internationales¹⁶. » » Un exemple de financiarisation en agriculture est l'achat de terres agricoles par des organisations financières – fonds d'investissement, fonds de pension, etc. – puisque les terres sont un actif sécuritaire: elles sont tangibles, leur valeur augmente en continu et, lorsqu'elles sont cultivées, elles procurent un revenu annuel assez prévisible. Cependant, l'arrivée de joueurs du milieu de la finance dans le marché foncier agricole, même sans accaparement i.e. sans qu'il soit question de grandes superficies, désavantage doublement les agriculteurs: ceux-ci n'ont d'une part pas la même capacité d'achat que ces organisations qui, à cause de leurs grandes ressources financières, provoquent une surenchère qui a pour effet d'autre part de faire monter le prix des terres agricoles et les rend plus difficilement accessibles, voire inaccessibles, aux agriculteurs.

¹³ Édouard Beaudoin, « Un accaparement de terres agricoles dénoncé dans La Mitis », Radio-Canada, consulté le 19 décembre 2023,

<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/2017028/agriculture-terres-speculation-mitis-pascal-berube>

¹⁴ Julia Posca et Billal Tabaichount, « Qu'est-ce que la financiarisation ? », Institut de recherche et d'informations socioéconomiques (IRIS), décembre 2020,

<https://iris-recherche.qc.ca/publications/quest-ce-que-la-financiarisation/>

¹⁵ « La spéculation », Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique (France), consulté le 19 décembre 2023, <https://www.economie.gouv.fr/facileco/speculation>

¹⁶ Posca et Tabaichount, « Qu'est-ce que la financiarisation ? », décembre 2020

CONCENTRATION:

Le phénomène de concentration des entreprises agricoles est un processus où on observe une diminution du nombre d'entreprises alors que dans un même temps, leur superficie moyenne augmente. « En général, cet accroissement est vu comme s'accompagnant d'une augmentation du pouvoir économique des entreprises concernées¹⁷. » « Or des exploitations agricoles plus grandes et plus capitalisées rendent le transfert de fermes à la relève difficile, d'autant plus que le prix des terres agricoles a lui aussi explosé : au-delà de 450 % d'augmentation entre 1990 et 2010 [...]. Ces deux phénomènes concourent à la vente des entreprises à des intégrateurs ou à des investisseurs aux moyens financiers importants, déracinant encore davantage l'agriculture de ses bases familiales et communautaires, et de sa vocation nourricière¹⁸. »

Les acteurs et les processus derrière ces différents enjeux sont multiples et complexes: des acteurs privés tels que les agriculteurs, les villégiateurs, les banques ou les promoteurs immobiliers s'y retrouvent, mais le gouvernement lui-même contribue à ces dynamiques via ses décisions en aménagement du territoire.

TABLEAU 3: DÉCISIONS GOUVERNEMENTALES VIA L'ADOPTION DE DÉCRETS (2007 À 2021)

PROJET	LIEU	DÉCISION CPTAQ À LA DEMANDE (LE CAS ÉCHÉANT)	SUPERFICIE EXCLUE DE LA ZONE AGRICOLE OU POUR LAQUELLE UN CHANGEMENT D'USAGE EST AUTORISÉ PAR LE GOUVERNEMENT
Centre de données Google	Beauharnois	<u>Demande rejetée</u>	94 ha
Usine de batteries	Bécancour	n/d	Non divulgué
Port méthanier de Rabaska	Lévis	<u>Demande rejetée</u>	272 ha
Hôpital	Vaudreuil-Soulanges	<u>Demande rejetée</u>	24 ha
Réseau express métropolitain (REM)	Brossard	<u>Demande rejetée</u>	30 ha

Pendant que ces dynamiques sont à l'oeuvre, sur fond de développement économique, c'est l'agriculture et ses acteurs qui sont perdants: c'est à coup de milliers d'hectares annuellement que des terres arables précieuses et non-renouvelables disparaissent sous le béton ou les friches, affaiblissant du même coup notre capacité nourricière. Depuis 1998, la zone agricole a ainsi perdu plus de 61 000 hectares via des exclusions de la zone agricole et des changements d'usage à l'intérieur de cette même zone¹⁹, soit l'équivalent de près de 45

¹⁷ Annie Royer, Patrick Mundler, et Julie Ruiz, « L'évolution du secteur bioalimentaire sur les territoires du Québec. Identification des principales dynamiques et facteurs explicatifs » (CIRANO, février 2023), <https://doi.org/10.54932/GTKF5491>

¹⁸ Vivre en Ville, « Problématique des systèmes alimentaires », Collectivitesviabiles.org, 11 avril 2017, <https://collectivitesviabiles.org/articles/problematique-des-systemes-alimentaires.aspx>

¹⁹ Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ), « Fascicule 1 », 2023.

patinoires de hockey par jour. Les terres qui demeurent en exploitation sont quant à elles devenues hors de prix pour la relève et contribuent à un surendettement qui fragilise la viabilité économique de leur démarrage d'entreprise.

TABLEAU 4: ÉVOLUTION DU PRIX DES TERRES EN CULTURE ENTRE 2010 ET 2019²⁰

	2010 (\$/ha)	2019 (\$/ha)	
Abitibi-Témiscamingue	957	2 082	+ 118 %
Bas Saint-Laurent	3 271	6 029	+ 84 %
Centre-du-Québec	6 994	23 237	+ 232 %
Chaudière-Appalaches Nord	5 947	12 653	+ 113 %
Lanaudière	11 161	33 652	+ 202 %
Mauricie	6 970	17 177	+ 146 %
Montréal Est	12 417	39 667	+ 219 %

²⁰ Marc-André Côté, « Entre l'investisseur et l'agriculteur, un nouveau type de propriétaire en milieu agricole : la fiducie d'utilité sociale », décembre 2022, https://www.agrireseau.net/Economie-et-Gestion/documents/110173/entre-l_investisseur-et-l_agriculteur-un-nouveau-type-de-proprietaire-en-milieu-agricole-la-fiducie-d_utilite-sociale

Mieux connaître notre territoire

NOTRE DEMANDE:

1. Créer un Observatoire du foncier agricole, ayant le mandat d'étudier l'état et les dynamiques du foncier agricole et de formuler des recommandations sur l'encadrement du foncier agricole. Cet observatoire doit être indépendant de toute pression politique ainsi que de la CPTAQ, détenir des pouvoirs d'enquête et partager ses données et analyses de façon transparente auprès des instances gouvernementales de tous les paliers et de la population québécoise.

POURQUOI?

La LPTAA est un élément législatif phare, « essentiel et envié²¹ » qui inclut un ensemble de mesures – lui conférant cette importante qualité de régime – et dont la pièce maîtresse fait défaut dans beaucoup de juridictions: un cadre législatif et réglementaire assurant la protection des terres agricoles et de leur usage. La présente consultation nationale sur le territoire et les activités agricoles (CNTAA) est l'occasion, après 45 ans, de revoir ce régime afin de le bonifier et l'adapter aux nouvelles réalités de notre époque.

Malgré la somme considérable de données disponibles dans l'écosystème – fascicules du MAPAQ, rapports de recherche, analyses produites par de multiples acteurs – force est de constater que de nombreuses données cruciales à une bonne prise de décision sont manquantes. Voici les constats se dégageant, entre autres, du Fascicule 1 du MAPAQ sur le territoire agricole²²:

- des autorisations de construction ont été délivrées à hauteur de 39 920 constructions résidentielles, réparties dans 66 des 99 MRC du Québec ayant une zone agricole, mais « en l'absence de bilans exhaustifs transmis par les MRC, il n'est pas possible de connaître le nombre total de résidences qui ont été construites à la suite de ces autorisations²³. »;
- « Il n'est pas possible d'apprécier la situation et l'évolution de l'enfrichement des terres agricoles avec des données exhaustives. Certaines analyses ponctuelles jettent un regard sur cette réalité et des inventaires à différentes échelles et utilisant des méthodologies variées ont été réalisées, mais aucune couverture cartographique récente et homogène ne permet d'apprécier la situation dans l'ensemble de la zone agricole, ainsi que son évolution²⁴. »
- « L'État québécois n'a aucune idée précise du nombre, du profil et des intentions des propriétaires de terres agricoles qui ne sont pas agriculteurs²⁵. » L'UPA évalue à 50 %

²¹ Geneviève Parent et Morgane Leclercq, « Mandat – Protection du territoire et des activités agricoles : LPTAA et mécanismes juridiques innovants » (Université Laval, Chaire de recherche en droit sur la diversité et la sécurité alimentaire, 2023).

²² Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ), « Fascicule 1 », 2023.

²³ Ibid MAPAQ, 2023

²⁴ Ibid MAPAQ 2023

²⁵ Thomas Gerbet, « Québec ignore le nombre de terres agricoles achetées par des spéculateurs », Radio-Canada, 28 juin 2023, <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1991305/terres-agricoles-speculateurs-propriete-quebec>

le nombre de transactions faites par des non-agriculteurs, donnée qu'une étude plus exhaustive permettrait de valider.

S'ajoute aux lacunes en données un fouillis d'analyses et de méthodologies de cueillette d'informations disparates où force est de constater que ni le MAPAQ ni le gouvernement du Québec n'ont rien fait pour corriger le tir.

Dans cet exercice en cours d'actualisation du régime, il serait d'abord judicieux de se doter d'un portrait clair, détaillé, complet et à jour du territoire avant d'intervenir sur le plan législatif. C'est la voie empruntée par la Saskatchewan voilà quelques années et qui a mené à une loi interdisant l'achat de terres agricoles par des fonds d'investissements. Dans la même veine, l'Île-du-Prince-Édouard, dans une volonté de freiner l'accaparement du territoire par des acteurs privés et la concentration des entreprises agricoles, a adopté une loi interdisant à toute personne ou entité de détenir plus de 1000 acres (environ 400 hectares). De telles mesures sont-elles nécessaires au Québec? Pour y répondre et s'assurer de faire les modifications législatives adéquates, il faut mieux connaître les dynamiques en jeu sur notre territoire.

La proposition de créer un observatoire dont le principal mandat serait de dresser un portrait exhaustif de la situation est en phase avec les recommandations de la CAPERN de 2016, où les recommandations sur le fond sont toutes restées lettre morte à ce jour:

«1/ QUE le gouvernement du Québec mette en commun l'ensemble des données détenues par les différents intervenants du milieu agricole, dont celles de l'Union des producteurs agricoles et de ses fédérations spécialisées, afin de constituer une base de données sur la propriété des terres agricoles. Que le gouvernement réunisse les données manquantes pour compléter cette base de données et qu'il collecte les renseignements suivants :

- L'identité des locataires des terres agricoles;
- L'âge, le sexe, l'adresse du domicile des propriétaires et des locataires;
- Le potentiel des terres agricoles et la vitalité du territoire de la MRC.

[...]

4/ QUE toute transaction de terres agricoles soit assortie d'une obligation de divulgation au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, incluant les dispositions du contrat, notamment le prix de vente.

5/ QUE la base de données sur la propriété des terres agricoles soit rendue publique et qu'elle soit mise à jour au fur et à mesure que les données sont colligées²⁶.»

COMMENT?

Le mandat de la CPTAQ est essentiellement un rôle d'application de la LPTAA, où elle fait office de tribunal administratif. Le législateur n'a pas prévu pour la CPTAQ de rôle d'observation, d'analyse, de prospection et de recommandation, avec raison, puisque que ces rôles la mettraient en conflit d'intérêts, devant juger de ses propres actions.

De plus, la transparence auprès du grand public qu'exige un mandat d'étude et de recommandations entre en interférence avec l'obligation de confidentialité que la CPTAQ a par rapport à certaines données et qui pourraient nuire à son travail de tribunal administratif.

Puisque les décisions de la CPTAQ doivent s'appuyer sur sa jurisprudence, il est difficile pour ce tribunal administratif de justifier des changements de cap sans être en incohérence avec ses prises de position antérieures, le rendant vulnérable à la contestation. Des études

²⁶ Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ), « Rapport relatif au suivi des transactions foncières agricoles », novembre 2017

expertes, externes, à jour et spécifiques au territoire québécois permettraient plus facilement à la CPTAQ de justifier des décisions qui seraient conséquentes avec les enjeux actuels, en rupture avec la reproduction du modèle qu'elle doit protéger depuis 45 ans.

Et bien qu'elle possède une expertise incontestable en lien avec le territoire agricole, l'expertise requise pour la mise en œuvre d'un observatoire n'est pas ou très peu présente à la CPTAQ. Ainsi, et en cohérence avec le caractère de patrimoine collectif des terres agricoles, il s'avère nécessaire de créer une organisation non-partisane et indépendante du gouvernement et de la CPTAQ, ayant un mandat clair et les ressources – humaines, financières, techniques – pour y arriver.

À court terme, l'Observatoire devrait prioritairement établir un portrait de la propriété foncière, mettre en place un registre des transactions foncières et caractériser le territoire afin d'évaluer l'état de santé des sols, leurs utilisations non-agricoles et agricoles, notamment l'étendue des friches. Sans oublier un mandat de suivi des constructions effectuées par les villes en lien avec les constructions déjà autorisées par la CPTAQ, via une reddition de comptes serrée. Dans un second temps, l'Observatoire pourrait répertorier les terres agricoles qui pourraient potentiellement être réintégrées à la zone agricole et ainsi ne pas limiter la portée de ses actions à la zone agricole mais bien à l'étude des terres cultivables québécoises dans leur ensemble. Avant d'entamer ces mandats, un travail préalable est nécessaire: il faudra dresser un inventaire des sources de données et créer des méthodologies assorties d'indicateurs permettant de les rendre compatibles et complémentaires. Un travail colossal mais essentiel à réaliser.

Mieux planifier et encadrer le territoire

NOS DEMANDES:

2. Mandater et outiller une organisation dont le mandat sera d'instaurer un système d'évaluation et d'autorisation pour chaque transaction foncière agricole au Québec.

POURQUOI?

En 2013, le MAPAQ a voulu avoir l'heure juste sur «l'acquisition des terres agricoles par des non agriculteurs au Québec.²⁷» C'est que, «[d]epuis la crise alimentaire mondiale de 2008, on observ[ait] un intérêt croissant des investisseurs pour l'agriculture.²⁸» Tout en soulevant les inquiétudes quant à la possibilité d'un accaparement massif par les marchés financiers et l'impact sur l'établissement de la relève et les communautés rurales, les auteurs ont estimé à l'époque qu'au rythme auquel avaient lieu les acquisitions, et avec seulement 2 % des terres détenues par des capitaux privés:

«que l'enjeu immédiat et pour les prochaines années n'[était] pas nécessairement celui de légiférer sur la question, mais plutôt de collecter davantage d'informations sur le phénomène et d'en assurer une analyse appropriée²⁹», qui pourrait notamment «se faire lors de l'enregistrement des transactions au registre foncier.³⁰»

À l'inverse, certains chercheurs prônaient dès 2012 la prudence «[d]evant de telles menaces, [où] le laisser-faire ne peut être une politique³¹», en mettant de l'avant un modèle d'encadrement des transactions foncières,³² modèle que le gouvernement libéral de l'époque refusa d'adopter.³³ Depuis, l'établissement d'un registre des transactions foncières agricoles demeure un outil maintes fois demandé et recommandé, notamment par la CAPERN³⁴ et par

²⁷ Jean-Philippe Meloche et Guy Debailleul, « Acquisition des terres agricoles par des non agriculteurs au Québec. Ampleur, causes et portée du phénomène » (CIRANO, 2013), <https://cirano.qc.ca/files/publications/2013RP-04.pdf>.

²⁸ *Idem.*

²⁹ *Idem.*

³⁰ *Idem.*

³¹ François L'Italien et Robert Laplante, « La Société d'aménagement et de développement agricole du Québec » (Institut de recherche en économie contemporaine, 2012), <https://irec.quebec/publications/rapports-de-recherche/la-societe-damenagement-et-de-developpement-agricole-du-quebec>.

³² *Idem.*

³³ La Terre de chez nous, « Paradis reporte la création d'une SADAQ aux calendes grecques », 3 septembre 2014, <https://www.laterre.ca/actualites/politique/paradis-reporte-la-creation-dune-sadaq-aux-calendes-grecques/>.

³⁴ Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ), « Rapport relatif au suivi des transactions foncières agricoles ».

la Coalition Avenir Québec elle-même³⁵, mais la volonté du MAPAQ à implanter un tel registre n'a toujours pas abouti.³⁶

Douze ans plus tard, quel portrait peut-on dresser quant à l'acquisition des terres agricoles au Québec? Qui les achète et avec quelle intention? Les données actuellement disponibles sont - en l'absence de registre officiel pour le foncier agricole - partielles³⁷, mais montrent tout de même l'ampleur qu'occupent désormais les acheteurs non-agricoles sur le marché foncier. Alors que les acquéreurs non agricoles représentaient 11 % des transactions en moyenne au Québec en 2010, ces acquéreurs étaient responsables de près de 50 % des transactions en 2022: avec une présence minime en 2010, les acquéreurs des secteurs de la gestion (26 %), de l'industriel-commercial (11 %) et d'utilité publique (7 %) occupent maintenant une place croissante sur le marché foncier agricole.³⁸

Autre donnée préoccupante: la distance entre les actifs agricoles acquis et le lieu où est établi l'acheteur ne cesse d'augmenter depuis 2009. Cette réalité est exacerbée dans les régions éloignées qui, par leurs terres généralement moins dispendieuses, attirent davantage d'acheteurs hors région qui accaparent ainsi des terres agricoles désormais indisponibles pour l'établissement d'une relève agricole locale.³⁹

Finalement, on constate que les acquéreurs du secteur agricole représentent 50 % du nombre de transactions mais 65 % de la valeur de celles-ci en 2022. De 2009 à 2017, la valeur moyenne payée par ces acquéreurs était près ou légèrement supérieure à la valeur moyenne de toutes les transactions de terres agricoles. Or, depuis 2018, on constate une nette augmentation de la valeur moyenne payée par les acquéreurs agricoles par rapport à la valeur moyenne des transactions dans leur ensemble.⁴⁰ Autrement dit, les acquéreurs du secteur agricole semblent contribuer à la hausse du prix des terres agricoles, où la consolidation d'entreprises et l'achat de grandes superficies conduisent à une concentration des entreprises agricoles elle-même source de difficultés pour l'établissement de la relève agricole.

Le portrait est préoccupant et montre que le régime actuel devant protéger le territoire et les activités agricoles n'est pas pourvu des mécanismes nécessaires pour intervenir sur le marché foncier et prévenir la spéculation, l'accaparement ou une trop grande concentration des avoirs fonciers. L'absence d'intervention de l'État devant des enjeux de plus en plus criants aura des conséquences à long terme. La spéculation et l'étalement urbain galopants des années '60 et '70 ont poussé Jean Garon, alors ministre de l'Agriculture sous le premier gouvernement de René Lévesque, à tabler sur l'adoption d'une loi pour protéger le territoire (dès 1978) et les activités (à partir de 1996) agricoles. La crise actuelle est aussi critique et nécessite une réponse à la hauteur des enjeux en présence: la persistance de l'étalement urbain et de la concentration des entreprises agricoles, la recrudescence de la spéculation

³⁵ « Accaparement des terres agricoles: la CAQ propose un registre des transactions », 4 juin 2015, <https://www.infodimanche.com/actualites/actualite/235394/accaparement-des-terres-agricoles-la-caq-propose-un-registre-des-transactions>.

³⁶ La Terre de chez nous, « Un premier pas vers un registre foncier », 26 octobre 2015, <https://www.laterre.ca/actualites/un-premier-pas-vers-un-registre-foncier/>.

³⁷ Et tel que mentionné précédemment, un éventuel Observatoire du foncier agricole viendrait pallier aux lacunes en données en constituant notamment un registre des transactions foncières agricoles.

³⁸ Portrait des transactions foncières agricoles. UPA, 2023.

³⁹ Portrait des transactions foncières agricoles. UPA, 2023.

⁴⁰ Portrait des transactions foncières agricoles. UPA, 2023.

foncière et l'émergence d'un certain type d'accaparement contribuent à la hausse du prix des terres agricoles. Ces phénomènes posent des obstacles à l'établissement de la relève et à la viabilité économique des entreprises agricoles, dans un contexte où les difficultés sont exacerbées par les extrêmes climatiques et les tensions géopolitiques.

Devant de telles menaces à la pérennité de notre agriculture, instaurer un registre des transactions foncières agricoles n'est plus suffisant. Ainsi, implanter un mécanisme menant à ce que chaque transaction foncière agricole au Québec soit préalablement évaluée et autorisée à l'aune de critères visant à contrer la spéculation et l'accaparement, à mitiger la concentration et à freiner l'étalement urbain, constitue selon nous le moyen le plus efficient en vue d'encadrer ces phénomènes et prévenir les effets délétères à long terme sur le territoire et les activités agricoles.

COMMENT?

Pour mettre en place ce mécanisme, il sera nécessaire d'identifier quelle entité aura la responsabilité d'évaluer et d'approuver les transactions foncières agricoles. Quelques options sont possibles, notamment par la création d'une agence indépendante dédiée à cet effet ou par un élargissement potentiel du mandat octroyé à la CPTAQ, et il reviendra au gouvernement de faire cette analyse. Néanmoins, quelques principes qu'il serait important d'observer se dégagent déjà et seront à même de guider les réflexions sur le choix de l'entité qui sera appelée à jouer ce rôle fondamental et structurant pour le territoire et les activités agricoles.

D'abord, l'entité devrait opérer à l'échelle du Québec afin d'éviter les enjeux observés en France avec le modèle des SAFER: les lieux décisionnels décentralisés et oeuvrant à une échelle régionale voire locale ont mené à des cas de copinage induits par une très grande proximité avec les acteurs sur le territoire. L'échelle provinciale permettrait de prévenir ces distorsions et serait susceptible de garantir l'indépendance, l'impartialité et la transparence qui sont attendues pour évaluer et autoriser les transactions foncières agricoles. L'organe décisionnel devrait également tabler sur une gouvernance multipartite rassemblant des expertises diversifiées et complémentaires (agriculture, économie, fiscalité, droit, aménagement, etc.), issues de différents secteurs (recherche, secteur agricole, milieu municipal, société civile, etc.).

Il faudra ensuite établir des critères décisionnels visant à encadrer les phénomènes dont on connaît les effets néfastes sur la protection du territoire et des activités agricoles (étalement urbain, concentration, accaparement, spéculation, etc.). Les décisions devront être prises en tenant compte, à court, moyen et long terme, de l'impact sur la facilité de la relève à s'établir, la viabilité des entreprises agricoles et les dynamiques territoriales. Autrement dit, est-ce que la transaction permettra à l'acquéreur de s'établir aisément en agriculture et favorisera-t-elle une relève agricole diversifiée? Aura-t-elle pour effet d'influencer positivement la viabilité des entreprises agricoles impliquées ainsi que celles environnantes? Contribuera-t-elle à dynamiser le tissu socio-économique des communautés rurales? Voici quelques exemples de finalités qu'il faudra viser et concrétiser via les décisions encadrant les transactions sur le marché foncier agricole. Finalement, il sera crucial que des ressources financières suffisantes soient allouées à l'entité chargée

d'implanter ce système d'analyse et d'autorisation des transactions, afin d'éviter des délais indus et nuisibles à la vitalité des activités agricoles.

Notre agriculture est à un moment charnière. Un virage aussi ambitieux que l'adoption en 1978 de la LPTA est nécessaire dès maintenant pour prendre le chemin qui nous assurera une agriculture florissante, contribuant à la vitalité des territoires et à l'autonomie et la sécurité alimentaires de notre population pour les décennies à venir.

3. Intégrer dans la LPTAA des critères obligeant les CM et les MRC – via leurs PMAD et SAD – à se doter de cibles de densification et garantir leur mise en œuvre effective dans les municipalités avant de pouvoir déposer une demande à portée collective ou une demande d'exclusion auprès de la CPTAQ. Intégrer également une obligation de reddition de comptes annuelle détaillée de la part des MRC et CM, sur les constructions réalisées suite aux autorisations obtenues.

POURQUOI?

L'objectif 3.3 du document de consultation en vue de la publication des nouvelles OGAT prévoit d'« Assurer la cohabitation harmonieuse des utilisations agricoles et non agricoles en zone agricole et à l'interface entre la zone agricole et les secteurs bâtis. » D'entrée de jeu, il est important de rappeler que seulement 5 % du territoire est en zone agricole et que moins de 2 % du territoire est cultivable. Devant ce déséquilibre originel, qui est et sera toujours en défaveur de la zone et des utilisations agricoles, le constat est clair: « c'est le développement qui doit composer avec le territoire naturel et agricole et non l'inverse⁴¹. »

Suggérer, comme cela s'est fait récemment, qu'il faille protéger les bonnes terres et utiliser davantage les moins bonnes terres à des fins non agricoles, comme la construction de logements, est une pente glissante qui risque de mener à un système à deux vitesses, un affaiblissement du régime de protection des terres agricoles et ultimement à une perte nette de terres agricoles. Les terres agricoles dites de « moins bonne qualité », tout comme les milieux naturels, ne sont pas des espaces vides et sans valeurs en attente de développement. Ironiquement, ce sont bien souvent sur ces terres que se font les cultures les plus emblématiques du Québec: érables, canneberges, bleuets, etc.

Alors que la charge fiscale des municipalités est de plus en plus grande⁴², les villes cherchent désespérément de nouvelles avenues pour accroître leurs revenus. La taxe foncière étant encore le principal outil à la disposition des villes pour tirer leurs revenus, les municipalités sont donc poussées à faire du développement urbain et immobilier, ce qui se traduit bien souvent par l'agrandissement de leur périmètre d'urbanisation et le dézonage de terres agricoles. Ainsi, l'Alliance est solidaire des demandes des villes pour un pacte fiscal plus

⁴¹ Équiterre, « Commentaires et recommandations d'Équiterre dans le cadre de la consultation sur les orientations gouvernementales en aménagement du territoire », août 2023, <https://www.equiterre.org/fr/ressources/commentaires-dequiterre-sur-les-orientations-gouvernementales-en-aménagement-du-territoire-ogat>

⁴² Par exemple, en 1961, la part municipale du financement des infrastructures était de 30 %, alors qu'elle était de 58 % en 2005. Gérald Fillion, « Les municipalités dans un « cul-de-sac » fiscal », Radio-Canada, 14 octobre 2023, <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/2017802/fiscalite-municipale-maxime-pedneaud-jobin>

juste qui augmenterait la part des transferts du gouvernement du Québec vers les municipalités – mais ces transferts devraient être conditionnels à la mise en place de plans d'aménagement et d'urbanisme misant d'abord sur la sobriété foncière et la densification.

La récente entente de principe pour le nouveau partenariat Québec-municipalités, qui prévoit une hausse des transferts du gouvernement du Québec vers le palier municipal, est un pas dans la bonne direction mais qui, aux vues des besoins en revenus des villes, sera certainement insuffisant. Dans cette optique, il est important de rappeler que, depuis 2018, un pouvoir général de taxation et de redevances a été octroyé aux municipalités. Il s'agit de leviers pouvant générer de nouveaux revenus et qui permettent d'appliquer des principes d'écofiscalité qui sont, malheureusement, encore sous-utilisés.

La voie la plus prometteuse afin de réduire l'empiètement des villes sur le territoire agricole demeure toutefois l'optimisation de l'utilisation du territoire et la consolidation des milieux de vie existants. Qu'il s'agisse par exemple de protéger le territoire ou de répondre à la crise de l'habitation en offrant plus de logements dans les centralités ou les noyaux villageois, la consolidation et la densification urbaine sont des solutions efficaces qui sont par ailleurs préconisées par le gouvernement dans le plan de mise en œuvre de la PNAAT⁴³. Les villes et les MRC devront donc faire l'effort d'identifier les secteurs à consolider en priorité et planifier leur aménagement urbain en conséquence. Cela pourrait concrètement se traduire par l'inclusion, dans les outils de planification, de seuils de densité et de mécanismes favorisant la consolidation. Le PMAD de la CMM est à ce titre un bel exemple qui pourrait être reproduit un peu partout au Québec.

Finalement, il est estimé que près de 40 000 constructions résidentielles ont été autorisées depuis 2007⁴⁴. L'absence de bilan exhaustif quant à la construction résidentielle effectuée suite aux autorisations obtenues auprès de la CPTAQ ne permet cependant pas d'avoir un portrait en temps réel de la situation. Cette lacune ainsi que le manque de vision d'ensemble permettent alors la multiplication des demandes de dézonage et l'obtention d'autorisations souvent mal avisées.

COMMENT?

L'article 59 et les suivants de la LPTAA encadrent les demandes à portée collective, la voie balisée par laquelle « une municipalité régionale de comté ou une communauté peut soumettre une demande à la commission aux fins de déterminer dans quels cas et à quelles conditions de nouvelles utilisations à des fins résidentielles pourraient être implantées en zone agricole⁴⁵. » Ce processus bien connu du milieu municipal, en place depuis 2001, est réputé favoriser « un travail concerté des instances les plus directement intéressées à implanter de nouvelles utilisations résidentielles en zone agricole, dans le cadre d'une vision d'ensemble et dans une perspective à long terme⁴⁶. » Cependant, devant la progression de l'étalement urbain en zone agricole, force est de constater que les demandes à portée collective ont peut-être permis d'optimiser la prise en compte des besoins en logement à

⁴³ Ministère des Affaires municipales et de l'habitation (MAMH), « Plan de mise en œuvre 2023-2027 de la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire » (2023)

⁴⁴ D'après une compilation de Voix citoyenne des décisions rendues de 2007 à 2021 par la CPTAQ sur les demandes à portée collective (art. 59 de la LPTAA), i.e. 97 décisions en réponse aux demandes de 66 MRC.

⁴⁵ « Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles » (1996), <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/P-41.1?&cible=>

⁴⁶ Bernard Ouimet, Protection du territoire agricole et développement régional une nouvelle dynamique mobilisatrice pour nos communautés – Rapport remis au ministre de l'agriculture [...], éd. par des pêcheries et de l'alimentation] Ministère de l'agriculture (Québec, 2009), p.26, <https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/1927192>

l'échelle des MRC, mais qu'elles ont failli à faire intégrer les principes de consolidation et de densification dans la planification de l'aménagement urbain.

Dans ce contexte, il devient urgent de renforcer le régime de protection des terres agricoles en améliorant les outils de planification à l'échelle locale. La CPTAQ ne devrait se pencher sur une demande de «dézonage» à des fins de construction résidentielle qu'en ultime recours. En effet, les demandeurs, avant d'obtenir le droit de déposer une demande, devraient avoir utilisé les droits de construction déjà octroyés – mais dont le suivi est impossible actuellement en l'absence d'obligation à rendre compte de ces données – et avoir atteint les cibles de densification prévues dans leurs outils d'aménagement. Ces pratiques sont connues, et de l'accompagnement pour les villes est également disponible pour y arriver. Enfin, cette dynamique serait cohérente avec l'approche «éviter-minimiser-compenser» en conservation, où la situation actuelle mise de prime abord sur minimiser-compenser. Il faut remettre les pendules à l'heure en plaçant l'évitement des impacts sur les milieux agricoles et naturels en priorité.

Concernant la reddition de comptes obligatoire quant à l'utilisation effective des droits de construction déjà octroyés par la CPTAQ, elle doit se faire d'abord auprès de la CPTAQ, mais il serait judicieux de donner à l'Observatoire sur le foncier agricole le pouvoir de requérir ces données auprès des MRC et CM à des fins d'analyse, avec une responsabilité assortie de partage desdites données et analyses à la CPTAQ, pour fins de documentation en soutien aux jugements rendus par celle-ci.

Finalement, afin que l'aménagement urbain consolidé se concrétise, il sera primordial d'assurer une application rigoureuse des OGAT et un suivi serré en ce sens de la part du MAMH. Les nouvelles OGAT proposées par le gouvernement incluent en effet une série d'indicateurs liés à des cibles dont l'atteinte sera mesurée via un système de monitoring. Un suivi strict de la mise en œuvre des OGAT, via des échanges avec les MRC, agira en amont des demandes d'autorisation à la CPTAQ et permettra d'une part d'en limiter le nombre, et d'autre part, d'assurer l'atteinte des objectifs poursuivis par le gouvernement en matière d'aménagement urbain.

4. Rendre les Plans de développement de la zone agricole (PDZA) obligatoires, leur donner une valeur légale, encourager un recours plus large aux Plans de développement d'une communauté nourricière (PDCN) et un meilleur arrimage entre ces outils, afin que l'agriculture soit une alliée du développement et de la vitalité des municipalités, particulièrement en région éloignée.

POURQUOI? ET COMMENT?

Dans l'optique de mieux planifier le territoire, il est logique et nécessaire d'obliger les MRC⁴⁷ à se doter de PDZA: cet outil volontaire existe depuis 2008 et a eu pour effet d'améliorer l'intégration de l'agriculture à la planification territoriale préexistante des MRC, en plus d'avoir contribué à dynamiser et mettre en valeur l'agriculture dans les différentes régions. Autant de bonnes raisons **pour systématiser le recours à cet outil et lui donner une valeur légale, afin d'assurer que ses objectifs et moyens à mettre en œuvre fassent partie intégrante de la planification territoriale à l'échelle du Québec.**

⁴⁷ Les MRC concernées sont celles ayant au moins une partie de leur territoire en zone agricole.

La collecte de données pour la réalisation des PDZA est un travail essentiel mais exigeant pour les MRC. L'Observatoire pourrait collaborer et soutenir les MRC via la réalisation de leurs différents mandats, notamment en ce qui concerne la caractérisation des friches et plus généralement des usages agricoles et non-agricoles sur les territoires. Cette approche a le triple avantage d'alléger le fardeau des MRC, d'uniformiser les méthodologies utilisées et de générer une banque de données complète à mettre à jour périodiquement afin d'obtenir un portrait clair et comparable de la réalité terrain des différentes MRC.

Dans un autre registre, les villes jouent un rôle de plus en plus prépondérant pour répondre aux besoins grandissants des citoyens (sécurité alimentaire, insertion de personnes marginalisées, itinérance, maintien actif des personnes âgées, etc.). L'agriculture de proximité – urbaine et péri-urbaine – peut répondre à plusieurs de ces besoins, et le PDCN est l'outil pour développer cette approche. Les approches de système alimentaire territorialisé (SAT) peuvent aider à répondre à ces besoins et dynamiser les tissus social et économique des villes, notamment en région, tout en soutenant l'atteinte des objectifs environnementaux et climatiques. *Dans cette optique, la réalisation des PDZA et PDCN de façon concomitante permettrait un meilleur arrimage entre ces outils et d'accroître leurs retombées dans les localités, à tous les maillons du système alimentaire*⁴⁸.

Finalement, à la lumière de son soutien technique et financier récent concernant les PDCN, il apparaît que le MAPAQ peut et doit jouer un rôle de leader en appui à ces initiatives permettant de soutenir les activités agricoles et de répondre aux besoins des communautés, générant ainsi davantage de vitalité dans les municipalités.

5. Bonifier la LPTAA en ajoutant des obligations aux propriétaires de terres agricoles, notamment une obligation de mise en culture, afin de réduire le phénomène des friches agricoles et d'augmenter les superficies cultivées tout en décourageant les achats spéculatifs de terres agricoles par des propriétaires non-agricoles (promoteurs immobiliers, institutions financières, villégiateurs, etc.). En complément, développer un cadre pour l'utilisation de baux de location à long terme, sous la responsabilité du MAPAQ, et mettre à jour le programme de crédit de taxes foncières agricoles aux fins d'admissibilité de la location à long terme.

POURQUOI?

Hormis la LATANR – qui offre une certaine protection contre l'accaparement des terres par des acheteurs non-résidents – le régime actuel de protection des terres agricoles n'inclut aucune disposition concernant la spéculation ou l'accaparement des terres agricoles par des résidents. Il n'y a simplement aucun mécanisme en place pour enrayer ni même encadrer ces problématiques, qui accélèrent pourtant la hausse du prix des terres et réduisent tout autant l'accessibilité aux terres pour la relève que la probabilité de rentabilité des entreprises agricoles. Par ailleurs, en l'absence d'une législation encadrant le droit de propriété sur les terres agricoles – i.e. qui a le droit d'acheter des terres et pour quelle superficie maximale s'il y a lieu –, la question qui se pose est celle du maintien en culture des terres. La terre ne nous nourrit que si on la cultive, et donc comment maximiser l'utilisation à

⁴⁸ Les cinq maillons du système alimentaire: production, transformation, distribution, consommation, gestion et valorisation des déchets.

des fins agricoles des terres cultivables⁴⁹, quel que soit le statut du propriétaire ou son intention au moment de l'achat?

La LPTAA dicte quels usages sont permis en zone agricole et lesquels sont interdits, mais elle n'inclut pas d'obligations de la part des propriétaires de terres agricoles. Ainsi, toute personne ou entité peut acheter des terres agricoles mais n'a pas l'obligation de les cultiver ni de les louer afin qu'elles soient cultivées par d'autres. La terre peut être laissée en friche ou être reboisée, sans conséquence pour le propriétaire.

L'imaginaire collectif entourant l'enjeu de l'accaparement des terres agricoles a été marqué par les achats massifs de superficies agricoles par des non-résidents ayant eu lieu en Afrique et en Asie dans les années 2000-2010. Bien que des non-résidents soient propriétaires de terres agricoles québécoises, l'entrée en vigueur dès 1979 de la LATANR nous a largement prémuni de ce phénomène. Cependant, cette protection face aux acheteurs étrangers ne nous prémunit pas de l'accaparement produit par des entreprises ou des résidents québécois. Entre 2012 et 2015, tant la Fondation David-Suzuki⁵⁰, l'IREC⁵¹ que l'UPA⁵² dressaient un portrait des acteurs domestiques contribuant à la dynamique d'accaparement à l'échelle nationale. On dénotait alors une accumulation de la propriété foncière en zone agricole par des sociétés financières, dont la Banque Nationale et Pangea, mais aussi et surtout par des agriculteurs eux-mêmes. Le cas récent du Bas-Saint-Laurent, aux prises avec des achats massifs de terres agricoles par des agriculteurs provenant de l'extérieur de la région⁵³, nous rappelle que nous ne disposons d'aucun cadre légal ni d'aucun mécanisme pour empêcher ces déséquilibres de se produire et de nuire à la relève et la pérennité des activités agricoles. Plusieurs mécanismes pourraient s'appliquer, tels que l'imposition d'un cap maximal sur le nombre d'hectares pouvant être détenus par un propriétaire, à l'instar de l'Île-du-Prince-Édouard qui a limité la propriété à 1000 et 3000 acres (environ 400 et 1200 hectares) par personne et par organisation. L'établissement d'un cap annuel du nombre d'hectares pouvant être détenu pourrait aussi être une possibilité afin de ralentir le phénomène d'accaparement, sans pour autant l'enrayer complètement. La fiscalité est aussi une voie à envisager⁵⁴. Devant la complexité des mécanismes et de leur mise en œuvre, et face à la diversité des types d'agriculture, des tailles d'entreprises et des réalités régionales, il serait en outre judicieux de mandater l'Observatoire du foncier agricole pour étudier le phénomène d'accaparement et recommander le(s) mécanisme(s) le(s) plus approprié(s).

⁴⁹ Ceci bien sûr en dehors des bassins versants dégradés où la remise en culture est interdite par règlement

⁵⁰ Hugo Séguin et Julien Benoît, « Climat d'accaparement : changements climatiques, financiarisation des terres agricoles et sécurité alimentaire au Québec » (Fondation David Suzuki, 2015), <https://fr.davidsuzuki.org/publication-scientifique/climat-daccaparement-changements-climatiques-accaparement-terres-agricoles-securite-alimentaire-quebec/>

⁵¹ François L'Italien, « L'accaparement des terres et les dispositifs d'intervention sur le foncier agricole. Les enjeux pour l'agriculture québécoise » (Institut de recherche en économie contemporaine, 2012), https://irec.quebec/ressources/publications/achatdes_terresmars2012.pdf

⁵² Union des producteurs agricoles, « Accaparement des terres agricoles : quatre raisons d'agir », 17 novembre 2016, <https://www.upa.qc.ca/fileadmin/upa/nouvelles/Memoire-UPA-Accaparement-des-terres-2016-11-17.pdf>

⁵³ Édouard Beaudoin, « Un accaparement de terres agricoles dénoncé dans La Mitis », Radio-Canada, 11 octobre 2023, <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/2017028/agriculture-terres-speculation-mitis-pascal-berube>

⁵⁴ Voir la proposition 8 plus loin dans ce document.

La problématique de l'enfrichement, bien qu'elle doive être davantage documentée, est bien réelle et résulte de plusieurs facteurs. Or, l'absence d'obligation de mise en culture ouvre la porte à certaines figures de cas et notamment à de la spéculation, où l'acheteur, sans intention de cultiver la terre, peut laisser aller une terre en friche dans l'espoir de faciliter son dézonage à des fins de développement par exemple. Une obligation de mise en culture permettrait donc de diminuer le phénomène des friches tout en obligeant les propriétaires, notamment non-agriculteurs, à cultiver la terre, décourageant ainsi la spéculation.

D'autres cas récents montrent qu'un reboisement de terres agricoles se fait dans l'optique d'obtenir des revenus via les crédits carbone obtenus au SPEDE. Le reboisement des friches est soutenu par le Programme d'aide à la mise en valeur des forêts privées, et l'obtention d'une autorisation du MAPAQ est nécessaire. Toutefois, on observe que le MAPAQ a signé de nombreux protocoles d'entente avec le MRNF visant à « baliser la mise en valeur des terres en friches sur terres privées en zone agricole⁵⁵. » Quelques programmes pour soutenir la remise en culture des friches existent, notamment à la CMM, mais le MAPAQ lui-même ne dispose pas de programme général de soutien en ce sens. Pire encore, plutôt que de protéger la vocation agricole des terres en friches, le MAPAQ met de l'avant que « dans le secteur agricole, le reboisement des terres en friche est la méthode privilégiée pour la réduction des gaz qui contribuent au réchauffement climatique⁵⁶ », tout en reconnaissant les résultats d'une étude récente où « de façon surprenante, sur un horizon de 50 ans, les résultats n'ont pas montré de différence quant au carbone retiré de l'atmosphère entre les friches reboisées et les friches naturelles⁵⁷. » Un tel renversement des responsabilités, où le MAPAQ cautionne le reboisement plutôt que de favoriser la mise en culture des friches, est hautement questionnable.

Finalement, les baux à court terme sont source d'instabilité pour les entreprises qui sont alors souvent obligées de se déplacer ou de déménager, et l'obtention de financement dans ces conditions s'avère difficile. Ainsi, les baux à long terme ont l'avantage de faciliter l'accès aux terres et au financement, notamment pour la relève agricole. Également, ils contribuent à dynamiser les activités agricoles puisqu'ils offrent une meilleure protection de l'usage agricole sur les terres louées et favorisent une meilleure utilisation des espaces cultivables disponibles. À terme, cette protection accrue inhérente aux baux à long terme contribuera à la pérennité des entreprises agricoles.

COMMENT?

Enchâsser une obligation de mise en culture dans la LPTAA aurait pour effet de diminuer l'intérêt de potentiels acheteurs spéculatifs pour des terres agricoles, dans la mesure où cet investissement leur demanderait alors plus d'efforts puisqu'il ne sera plus possible de la laisser en friche ou de la louer sans prévoir plus avant. Aussi, bien qu'il soit relativement rare que le droit impose une obligation positive de réaliser une activité particulière, qui plus est sur une propriété privée, une telle obligation est cohérente avec l'objectif de la LPTAA de protéger les activités agricoles⁵⁸.

⁵⁵ Direction régionale du Saguenay-Lac-Saint-Jean, MAPAQ, « Protocole d'entente visant le reboisement sur terres privées en zone agricole dans la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean », mars 2012, <https://www.mapaq.gouv.qc.ca/fr/Regions/saguenaylacsaintjean/md/publications/Pages/Details-Publication.aspx?guid=%7B9806fb64-5351-4f1f-a5d9-84563039f13d%7D>

⁵⁶ Jean-Luc Pelletier Deschênes, « Les friches agricoles et le captage du carbone », MAPAQ, 2022, <https://www.mapaq.gouv.qc.ca/fr/Regions/abitiibiitemiscamingue/brininfo/Pages/Lesfrichesagricolesetlecaptageducarbonate.aspx>

⁵⁷ Jean Hamann, « Reboiser les terres en friche: une fausse bonne idée? », ULaval Nouvelles, 4 juillet 2022, <https://nouvelles.ulaval.ca/2022/07/04/reboiser-les-terres-en-friche-une-fausse-bonne-idee-a:5b1f317b-ef7d-4e7d-abd3-0edad20407be>

⁵⁸ Art 1.1 de la LPTAA: « 1.1. 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, selon une diversité de modèles nécessitant notamment des superficies variées, et de favoriser, dans une perspective de développement durable, la

L'obligation de mise en culture ne devrait s'appliquer qu'aux terres actuellement en culture au moment de son entrée en vigueur. Elle permettrait ainsi de prévenir l'apparition de nouvelles friches alors que les friches existantes pourraient être abordées via des mécanismes de type bonus-malus. Au-delà des friches liées aux stratégies en vue d'une demande de dézonage, plusieurs obstacles ou difficultés peuvent conduire un agriculteur à ne pas cultiver toutes ses terres – manque de main-d'œuvre, sol moins propice offrant une rentabilité limitée, etc. Il importe alors de distinguer les réalités des terres agricoles en régions périphériques – où ces situations sont davantage observées – de celles dans les basses-terres du Saint-Laurent, et d'adopter des mécanismes flexibles permettant la prise en compte des particularités régionales liées aux friches.

La mise en culture peut être directe ou indirecte dans le cadre d'un encadrement de baux à long terme par exemple. Ces baux, très présents en France où le droit du fermage est protégé, présentent plusieurs avantages: ils protègent les deux parties au cœur de l'échange en sécurisant l'accès à long terme à des superficies et en permettant à l'agriculteur locataire de planifier le développement de son entreprise sur du long terme. Ils devront obligatoirement être déposés au registre foncier agricole que l'Observatoire aurait pour mandat de constituer.

Par ailleurs, le fait de louer une terre sans engagement à long terme est un obstacle à l'adoption des meilleures pratiques en santé des sols puisque l'agriculteur locataire n'est pas certain de pouvoir bénéficier du retour sur investissement de l'implantation de ces pratiques. La mise en place de baux à long terme permet ainsi de lever un obstacle à l'adoption de pratiques de gestion bénéfiques à la santé des sols et des écosystèmes, même sur les superficies en location⁵⁹.

S'inspirant de la France, ces baux devraient être maintenus en cas de vente de la ferme et ne devraient pouvoir être brisés que dans le cas où un propriétaire décide de cultiver lui-même ses terres, décourageant ainsi la spéculation sans toutefois l'enrayer complètement. Finalement, un droit de préemption pour l'agriculteur locataire en cas de vente des terres louées doit s'ajouter au régime afin de favoriser une continuité des activités agricoles pour les agriculteurs locataires.

Préalablement à l'entrée en vigueur de l'obligation de mise en culture, il faudra effectuer une caractérisation complète des friches afin d'établir quelles superficies seront soumises à l'obligation de mise en cultures et lesquelles seront plutôt encadrées par les mécanismes entourant les friches. L'approche bonus-malus couplant une surtaxe et un programme de soutien à la remise en culture des friches est à préconiser. La surtaxe est un désincitatif à laisser la terre en friche et permet de prévenir leur augmentation sur le territoire. Mais compte tenu des obstacles réels à la remise en culture des friches, il est nécessaire d'offrir en complément un accompagnement pour l'évaluation et la remise en culture de celles-ci.

Plusieurs mécanismes sont possibles pour y arriver et sont à l'étude ou déjà en vigueur, dont voici une combinaison judicieuse:

- à l'échelle d'une MRC, instaurer une surtaxe sur les superficies non cultivées agirait comme désincitatif à les laisser en friche. Cette surtaxe devrait se baser sur les revenus annuels bruts du propriétaire et s'appliquer par zonage afin de cibler les

protection et le développement des activités et des entreprises agricoles dans les zones agricoles dont il prévoit l'établissement. » (<https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/p-41.1>)

⁵⁹ « Contrats de location : bâtiments agricoles | ontario.ca », Ontario.ca, consulté le 21 décembre 2023, <http://www.ontario.ca/fr/page/contrats-de-location-batiments-agricoles>

zones les plus problématiques. À ce titre, le règlement de Boisbriand est un exemple probant⁶⁰;

- il faudra prévoir un mécanisme dissuasif pour les cas de propriétaires qui préfèrent payer la surtaxe tout en ne cultivant pas (directement ou indirectement) la terre. Ainsi, la surtaxe devrait être progressive et le taux de progression de la surtaxe devrait être proportionnel à la tranche de revenus annuels, i.e. que le montant de la surtaxe augmenterait plus vite pour un revenu annuel de plus de 500 000\$ que pour un revenu de moins de 100 000\$, par exemple;
- en dernier recours, et après un certain délai de carence, il serait possible d'octroyer à la CPTAQ le pouvoir de permettre l'accès aux terres non cultivées à un agriculteur qui en serait alors locataire. Le MAPAQ serait alors responsable d'encadrer la mise en location de la terre, selon des critères préétablis. La rigueur et la transparence d'un tel processus seraient cruciales afin d'en assurer la probité;
- le programme en vigueur à la CMM pour la remise en culture des terres en friche⁶¹ est un bon exemple de programme en complément à la surtaxe puisque la remise en culture de friches représente, selon le type de friches, des frais substantiels⁶²; dans une approche de bonus-malus, les sommes provenant de la surtaxe pourraient financer une partie de ce programme.

Le niveau d'intervention pour ces mécanismes réglementaires et incitatifs entourant les friches agricoles semble pour l'instant être celui des MRC et CM. Il faudra s'assurer d'éviter une approche à la pièce où les réglementations locales se multiplient sans harmonisation, créant une confusion et permettant aux propriétaires ne désirant pas se plier aux règles les plus strictes en matière de protection des superficies et de leur mise en culture de choisir où acheter. **Une réglementation de base harmonisée pour toute la zone agricole est nécessaire, que les MRC et CM pourront bonifier afin d'ajuster aux réalités locales. À cet effet, il nous apparaît nécessaire de prévoir la possibilité pour les MRC d'établir des exceptions et d'ajuster l'application de la surtaxe selon des critères cohérents avec la réalité locale⁶³.**

Établir des règles claires (obligation de mise en culture, baux à long terme, mécanismes entourant l'enfrichement) et des mécanismes de mise en application équitables et efficaces nécessite une expertise pointue et une vue d'ensemble, ce qui pourrait très bien constituer un mandat d'étude et de recommandations de l'Observatoire sur le foncier agricole.

⁶⁰ Ville de Boisbriand, « Règlement RV-1674 Sur l'établissement d'un fonds et d'une redevance pour favoriser le retour des terres à l'agriculture » (2019)

⁶¹ « Programme de remise en culture de friches agricoles sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal », Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), 2023, <https://cmm.qc.ca/programmes/programme-de-remise-en-culture-de-friches-agricoles-sur-le-territoire-de-la-communaute-metropolitaine-de-montreal/>

⁶² Pour soutenir la remise en culture des friches, il faudra se doter de critères tenant compte de l'état d'avancement d'une friche, des ressources nécessaires et de la faisabilité de la remise en culture, ainsi que de l'impact de la remise en culture sur les milieux naturels et leur connectivité. Dans le cas où une terre est propriété d'un organisme de conservation, alors l'obligation de mise en culture ne s'appliquerait pas automatiquement et serait sujette à évaluation selon les critères nommés ci-haut.

⁶³ Par exemple, les MRC pourraient établir un seuil maximal de terres en friches en-deçà duquel la surtaxe ne s'applique pas, et ce seuil pourrait être plus élevé en régions périphériques que dans les régions centrales (ex. 30 % versus 10 % des terres détenues et louées). Autre exemple, l'augmentation des friches chez un producteur agricole en mauvaise posture pourrait faire l'objet d'une exception dans l'application du mécanisme de surtaxe, et la MRC pourrait alors offrir du soutien en faisant appel à L'ARTERRE ou via ses propres ressources et programmes.

Un Québec qui fait de la santé des sols agricoles un objectif de société

La prise en compte des enjeux environnementaux en agriculture au Québec est un processus de longue haleine prenant racine à la fin des années '80, avec les premiers programmes d'aide pour la construction d'ouvrages de stockage étanches des fumiers. Les années '90, marquées par la pression populaire face aux mégaporcheries et à l'impact environnemental de la fertilisation et de la gestion des fumiers, ont vu naître les clubs-conseils en agroenvironnement (CCAÉ) et les plans agroenvironnementaux de fertilisation (PAEF). Au tournant du millénaire, la création du programme Prime-Vert (1999) et l'entrée en vigueur du REA (2002) sont venues compléter la fondation du cadre agroenvironnemental encore en vigueur aujourd'hui⁶⁴.

Si le cadre s'est d'abord focalisé sur les fumiers, il s'est ensuite intéressé plus largement à la gestion des fertilisants (fumiers, engrais chimiques, engrais verts, etc.) - et plus particulièrement au phosphore -, aux pratiques de conservation (4B⁶⁵, travail réduit du sol, etc.) ainsi qu'aux zones tampon en bordure des cours d'eau telles que les bandes riveraines. Ces trois lignes de défense⁶⁶ constituent une approche globale, à l'échelle de la ferme, que les plans d'accompagnement agroenvironnemental (PAA) permettent de suivre et d'améliorer.

L'arrivée d'objectifs et d'actions plus ciblées pour améliorer la santé des sols agricoles est relativement récente, et le cheminement de ces préoccupations suit l'évolution de la recherche et des données scientifiques sur la santé des sols, présentement en plein essor. Alors que le plus récent Plan d'agriculture durable (PAD) inclus l'objectif d'améliorer la santé et la conservation des sols⁶⁷, quel bilan peut-on dresser du régime agroenvironnemental jusqu'ici?

En place depuis 1999, quel est le bilan global du programme Prime-Vert? Quelles sommes ont été investies? Le chiffre d'un milliard de dollars sur 20 ans circule. Quels résultats en a-t-on obtenu et sur la base de quels indicateurs? Bref, en avons-nous pour notre argent? Cette reddition de comptes est essentielle puisque sans évaluation, point de politiques publiques efficaces. Il faut agir de manière méthodique et systémique, l'atteinte d'objectifs et de résultats n'étant jamais le fruit du hasard.

Les objectifs de la Politique bioalimentaire 2018-2025 pour les pratiques d'affaires responsables et la superficie en production biologique ont pavé la voie au Plan d'agriculture durable 2020-2030 qui, tel que nommé précédemment, inclus des objectifs et indicateurs en santé des sols, mais aussi plus largement sur les pesticides, la gestion des matières fertilisantes, la gestion de l'eau et l'amélioration de la biodiversité. Or, alors que les objectifs économiques de la Politique bioalimentaire font l'objet d'un suivi serré et ample

⁶⁴ Pour un portrait plus complet: Norman Houle, « Portrait de l'agriculture au lac Saint-Pierre » (Table de concertation régionale du lac Saint-Pierre, Pierreville, 11 juin 2014),

https://belsp.uqtr.ca/id/eprint/860/1/Houle_2014_juin_Portrait_agriculture_%20LSP_A.pdf

⁶⁵ Bon produit, bonne dose, bon moment, bon endroit

⁶⁶ Houle (11 juin 2014)

⁶⁷ Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ), « Agir, pour une agriculture durable | Plan 2020-2030 » (2020), p. 19,

https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/agriculture-pecheries-alimentation/publications-adm/dossier/plan_agriculture_durable/PL_agriculture_durable_MAPAQ.pdf

documenté annuellement⁶⁸, « en ce qui concerne l'implantation de pratiques d'affaires responsables, un état de la situation et des potentiels d'amélioration sont recherchés⁶⁹ ».

Quant aux résultats de la mise en œuvre du PAD liés aux indicateurs environnementaux, ils sont introuvables à ce jour⁷⁰. Cependant, le plus récent bilan de vente des pesticides au Québec (2021) montre que les ventes de pesticides n'ont pas diminué et se situent à 3,6 millions de kilogrammes d'ingrédients actifs⁷¹. Signe encourageant tout de même: la vente de pesticides sous prescriptions agronomiques a baissé de 60 % depuis 2019⁷². Quant à la qualité de l'eau et la santé de nos cours d'eau, il semble qu'« après une embellie entre 1980 et 2010 pour plusieurs rivières, la situation stagne ou se dégrade maintenant pour celles en milieu agricole⁷³. » L'augmentation des superficies cultivées en maïs et soya, exigeantes en fertilisants et en pesticides, explique cette tendance accablante.

Ces plus récents constats montrent qu'il y a certes eu des avancées au niveau du cadre réglementaire et des incitatifs en place pour soutenir l'adoption de pratiques agroenvironnementales. Mais nous ne sommes pas à l'abri de reculs et nous n'avons pas réussi jusqu'ici à obtenir des améliorations significatives au chapitre des impacts environnementaux. Il faut alors se questionner sur l'efficacité des outils à notre disposition – législation, politiques publiques – et s'assurer de corriger leurs faiblesses. La poursuite du déclin de la biodiversité et l'augmentation des extrêmes climatiques, et leurs impacts sur l'agriculture, nous indiquent que le temps presse.

NOS DEMANDES:

6. Revoir les politiques agricoles pour resserrer les critères d'écoconditionnalité et le suivi des résultats, ainsi qu'accompagner et soutenir la transition des pratiques agricoles régénératrices de la santé des sols et de la biodiversité.

POURQUOI?

Dans le contexte des crises climatique et de biodiversité, des sols agricoles en santé permettent de lutter contre ces crises en captant le carbone dans le sol – grâce à l'augmentation du taux de matière organique des sols via les pratiques bénéfiques en santé des sols – et en abritant une faune et une flore plus diversifiée. Cette augmentation de

⁶⁸ Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ), « Le bioalimentaire économique – Bilan de l'année 2022 » (2022),

https://www.mapaq.gouv.qc.ca/SiteCollectionDocuments/Bioclips/Bioalimentaireeconomique/Bioalimentaire_economique_Bilan2022.pdf; Secrétariat de la Politique bioalimentaire, « La politique bioalimentaire 2018-2025 – Les ambitions et les cibles – Un état de la situation en 2022 », Bioclips – Actualité bioalimentaire 31, no 18 (26 mai 2023)

⁶⁹ Secrétariat de la Politique bioalimentaire, « La politique bioalimentaire 2018-2025 – Les ambitions et les cibles – Un état de la situation en 2022 »

⁷⁰ Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ), « Plan d'agriculture durable 2020-2030 », Gouvernement du Québec, consulté le 21 décembre 2023,

<https://www.quebec.ca/gouvernement/politiques-orientations/politique-bioalimentaire/agriculture-durable>

⁷¹ Direction des matières dangereuses et des pesticides (DMDP), « Bilan des ventes de pesticides au Québec – Année 2021 », 2023

⁷² Céline Normandin, « Les Ventes de Pesticides Agricoles Sont Stables Au Québec », Le Bulletin Des Agriculteurs (blog), 16 mai 2023,

<https://www.lebulletin.com/cultures/les-ventes-de-pesticides-agricoles-sont-stables-au-quebec-126848>

⁷³ Stéphane Campeau, Nos rivières agricoles sont asphyxiées et dans un état lamentable, entretien réalisé par Annabelle Blais, 14 juillet 2023,

<https://www.journaldemontreal.com/2023/12/30/les-rivieres-agricoles-quebecoises-asphyxiees-par-les-pesticides>

matière organique dans les sols contribue à l'amélioration de leur structure, dont découlent de nombreux bénéfices: meilleure gestion de l'eau (quantité et qualité), fertilité et biodiversité accrues. Ce sont ces caractéristiques acquises qui permettent d'adapter l'agriculture aux changements climatiques et de la rendre plus résiliente aux multiples crises (climatique, de biodiversité, économique, géopolitique, etc.): la fertilité accrue d'un sol en santé diminue ses besoins en engrais de synthèse, tout en résistant mieux aux sécheresses, fortes pluies et vagues de chaleur. Aux pratiques bénéfiques à la santé des sols, il faut ajouter la gestion intégrée des ennemis des cultures et les aménagements pour la biodiversité afin de réduire la dépendance aux pesticides et régénérer la biodiversité. **La santé des sols et de la biodiversité sont des clés de la résilience des fermes québécoises et tous les avantages qu'elles procurent justifient de les élever au rang d'objectif de société.**

Afin de soutenir la transition vers des pratiques agricoles bénéfiques à la santé des sols et à la biodiversité, la combinaison formation, accompagnement et incitatifs financiers est un trio gagnant bien documenté auprès des agriculteurs d'ici⁷⁴. Ils sont les maîtres d'œuvre de cette transition alors que leur travail les place en première ligne face aux impacts des changements climatiques. **La pression sur leurs entreprises étant déjà bien assez grande, il est de la responsabilité du gouvernement de s'assurer que la recherche, l'accompagnement, la formation et les outils requis, dont les incitatifs financiers, soient disponibles.**

Cependant, les plus récentes données disponibles montrent que, malgré des décennies de subventions via le programme Prime-Vert et autres mesures incitatives, il n'y a pas assez d'adhésion et la vitesse et l'amplitude du virage nécessaire ne sont pas au rendez-vous. Des exemples d'écoconditionnalité bien de chez nous pourraient nous inspirer, où le recours raisonné à la réglementation a mené à des résultats spectaculaires.

L'obligation de fournir un bilan phosphore au ministère de l'Environnement afin de pouvoir bénéficier du programme de crédits de taxes foncières agricoles est une mesure d'écoconditionnalité en place depuis plusieurs années. De plus, l'obligation de détenir un PAA à jour pour pouvoir demander une subvention au volet 1 du programme Prime-Vert a fait en sorte que les plans environnementaux à la ferme sont davantage utilisés au Québec (82 % des entreprises agricoles) que partout ailleurs au Canada (38 % en moyenne et 25 % à 28 % dans les provinces de l'Ouest⁷⁵). Finalement, l'obligation d'obtenir une prescription agronomique pour certains pesticides a grandement réduit leur utilisation en l'espace de quelques années, telle que le préconisait la recherche environnementale et agronomique.

Ainsi, tous les chemins mènent à Rome mais pas forcément avec la même efficacité. **Les incitatifs, nécessaires et appréciés des agriculteurs, lorsque pris seuls, sont insuffisants pour concrétiser la transition qui s'impose et dont les extrêmes climatiques de la saison 2023 (feux de forêt, sécheresse hâtive, pluies diluviennes estivales) nous rappellent l'importance. Une écoconditionnalité bien dosée est redoutablement efficace, nous ne pouvons au sein de nos politiques publiques nous priver d'un tel outil.**

⁷⁴ Gilles Gagné et al., « Enquête sur le rapport aux bonnes pratiques agroenvironnementales (BPA) des producteurs agricoles québécois et les facteurs l'influençant », 7 décembre 2018, https://cetab.bio/wp-content/uploads/2019/01/cetab_2018_enquete_pratiques_environnementales_rapport_fin_al.pdf

⁷⁵ Statistique Canada, « Fermes ayant un plan agroenvironnemental formel », 17 février 2023, <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=3210020501>

COMMENT?

Diverses avenues sont possibles pour resserrer les critères d'écoconditionnalité, les pratiques bénéfiques à la santé des sols et de la biodiversité pouvant devenir des critères pour accéder aux programmes, prendre la forme de rabais sur la prime ou de versements bonifiés d'assurance-récolte, etc. Les résultats actuels montrent que nous ne sommes pas en voie d'atteindre les objectifs du PAD. Il faudra tôt ou tard intensifier les efforts et poser des conditions d'entrée aux programmes de financement pour y arriver. Ainsi, accéder aux différents programmes de subventions du MAPAQ devra être conditionnel à la mise en œuvre effective de pratiques bénéfiques en santé des sols. Par exemple, le travail réduit du sol et la rotation des cultures sont des pratiques agronomiquement éprouvées qui devraient constituer une norme minimale à atteindre pour accéder à des fonds publics. Comme ce fut le cas pour le REA, une entrée en vigueur graduelle sur quelques années permettrait aux agriculteurs de planifier en toute prévisibilité.

Du même souffle, ces critères d'admissibilité devront s'appliquer à l'initiative ministérielle de rétribution en tant que pratiques minimales pour accéder à la rétribution, qui pourrait alors se concentrer sur des pratiques plus exigeantes à mettre en œuvre: cultures de couverture (hivernale, intercalaires, etc.), semis direct sous couvert végétal, réduction de l'utilisation des herbicides et autres pesticides par exemple. La mesure de rétribution gagnerait par ailleurs à distinguer et rémunérer différemment les pratiques au champ offrant un retour sur investissement des pratiques procurant des biens et services écologiques (comme les aménagements favorables à la biodiversité), qui relèvent de l'intendance environnementale et dont le retour sur investissement est plus diffus et à long terme. Cette mesure de rétribution est cependant essentielle afin de soutenir la transition vers de meilleures pratiques agricoles. C'est pourquoi son financement devrait être fortement revu à la hausse.

Dans le même ordre d'idée, l'accès à de l'accompagnement à la ferme pour les agriculteurs est un autre pilier et dont l'accessibilité est franchement insuffisante. D'une part, rétablir les taux de subvention pour les services-conseils à 85 % pour la relève agricole et les agriculteurs en biologique, en revenant sur la décision récente de les diminuer au taux plafond de 65 % et 75 % selon le cas⁷⁶, serait un premier pas. Mais en toute cohérence avec la volonté gouvernementale inscrite au PAD, les objectifs du Plan ne pourront être atteints sans un accompagnement indépendant, spécialisé et facilement disponible.

Il est toujours utile d'effectuer davantage de recherche mais en l'absence de transfert de ces connaissances vers le terrain, les nouvelles approches, techniques et technologies s'accumulent dans les bases de données sans s'implanter au champ. L'embauche, au MAPAQ, d'un grand nombre d'agronomes 100 % dédiés au transfert de connaissances sur le terrain des pratiques agroenvironnementales, notamment en santé et conservation des sols et en préservation de la biodiversité, constituerait une voie directe et efficace pour soutenir la transition. En œuvrant auprès des agronomes de première ligne - notamment dans les clubs-conseils - et en répondant à un besoin du milieu agricole, le MAPAQ a ici l'occasion de faire preuve de leadership, d'assumer pleinement ses responsabilités tout en faisant une utilisation judicieuse et efficace des fonds publics à sa disposition⁷⁷.

⁷⁶ Martin Ménard, «Le service-conseil aux producteurs « prend une débarque »», 11 août 2023, <https://www.laterre.ca/productions/bovins/le-service-conseil-aux-producteurs-prend-une-debarque/>

⁷⁷ En 1990, on comptait environ 300 agronomes au MAPAQ, alors qu'en 2021, on en dénombrait autour de 130, soit une réduction de plus de 50 %. L'embauche de 80 agronomes au MAPAQ, 100 % consacrés au transfert de connaissances, coûterait environ 65 M\$ sur 10 ans au MAPAQ et permettrait de rejoindre un grand nombre d'agriculteurs. À titre de comparaison, ce sont 112M\$ qui ont été investis en 2020 pour la stratégie de croissance des serres et l'extension du réseau triphasé: Cabinet du ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, « Mise à jour - Tout le Québec s'investit - Québec veut doubler le volume de culture en serre d'ici 5 ans »,

Spécifiquement sur la qualité de l'eau, le renforcement de l'approche par bassin versant, où collaborent le milieu agricole et les organismes de bassins versants, est nécessaire pour assurer une amélioration de la santé de nos cours d'eau. L'application de la réglementation sur les bandes riveraines est insuffisante: en reposant sur les épaules des municipalités, qui n'ont souvent pas les ressources humaines et financières suffisantes pour la faire appliquer, on obtient des résultats mitigés voire médiocres. **Alors que la bande riveraine est en théorie réglementaire, elle devrait constituer un des critères obligatoires d'admissibilité, appliqué rigoureusement et systématiquement, pour accéder aux programmes du MAPAQ et de la FADQ.**

Finalement, développer des politiques publiques sans avoir de données provenant d'indicateurs pertinents – aux premiers chefs la qualité de l'eau et la perte de biodiversité, baromètres ultimes de l'impact des activités humaines – est risqué et ouvre la porte à un gaspillage de fonds publics. Dans un contexte de fonds limités en réponse à des enjeux de plus en plus coûteux, accéder rapidement à des données précises sur l'effet d'une politique ou d'un programme permettrait de réajuster le tir et de maximiser l'impact de chaque dollar investi.

Il faudra ainsi améliorer la collecte de données afin d'évaluer les politiques et programmes sur les résultats, complets et à jour, des divers indicateurs: les résultats en termes de sommes investies, de nombre de fermes impliquées ou de superficies concernées ne nous renseignent pas sur la diminution – ou non – des impacts environnementaux réels de notre agriculture. Les huit indicateurs clés du PAD, dont on tarde à connaître les résultats depuis 2020, sauront nous indiquer si nous sommes sur la bonne voie; il faudra ajuster le tir rapidement par la suite pour corriger ces lacunes, via un accès à des données compilées annuellement et un rehaussement des exigences en agroenvironnement, si on souhaite véritablement que le PAD soit un succès.

7. Intégrer à la LPTAA des dispositions liées à la préservation de l'environnement.

POURQUOI?

Au moment de l'entrée en vigueur de la LPTA en 1978 (devenue LPTAA en 1996), les impacts environnementaux de l'agriculture n'étaient sur le radar de personne ou presque. Il n'est ainsi pas surprenant que la Loi soit muette à ce sujet: il n'y a, en effet, aucune disposition dans la LPTAA qui permet d'appréhender et de considérer les enjeux environnementaux et l'impact des décisions rendues sur ces mêmes enjeux.

Quarante-cinq ans plus tard, notre compréhension des enjeux environnementaux n'a jamais été aussi précise, et les problèmes aussi grands. On sait depuis que l'agriculture émet des GES qui contribuent à la crise climatique. Mais on sait également que l'agriculture peut être une solution naturelle puissante pour le climat. À titre d'exemple, des données récentes montrent que d'augmenter de 1 % la matière organique sur 50 % des terres agricoles mondiales par l'adoption de pratiques agricoles favorisant la santé des sols permettrait de stocker suffisamment de carbone d'ici 2030 pour rester sous les 1,5 degrés⁷⁸.

Gouvernement du Québec, 27 novembre 2020,

<https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/tout-le-quebec-sinvestit-quebec-veut-doubler-le-volume-de-culture-en-serre-dici-5-ans>

⁷⁸ Fiona Harvey, « Improving Soil Could Keep World within 1.5C Heating Target, Research Suggests », The Guardian, 4 juillet 2023, sect. Environment,

<https://www.theguardian.com/environment/2023/jul/04/improving-farming-soil-carbon-store-global-heating-target>

Ironiquement, l'agriculture est un des principaux vecteurs de perte de biodiversité au niveau mondial alors même que cette biodiversité – diversité des écosystèmes, des espèces et de leur génétique – est essentielle au maintien de la production alimentaire: les services écosystémiques assurent la fertilité des sols, la pollinisation, la purification de l'eau et de l'air, etc. Ils sont la fondation sur laquelle repose notre système alimentaire et la productivité de notre agriculture.

On sait maintenant que la création d'aires protégées permet de ralentir la perte de biodiversité, sans toutefois l'enrayer ni permettre de la régénérer⁷⁹. Tout en maintenant le cap sur l'engagement québécois de 30 % d'aires protégées en milieu terrestre découlant de l'Accord Kunming-Montréal, les experts insistent sur le fait qu'il faudra aussi changer nos pratiques à tous les niveaux, dont les pratiques agricoles, si on veut stopper l'effondrement en cours. La recherche nous indique déjà que des pratiques agricoles durables – pratiques culturales pour la santé des sols, établissement de bandes riveraines et haies brise-vent, aménagements pour la biodiversité, réduction de l'application de pesticides, etc. – peuvent contribuer à régénérer la biodiversité. D'autre part, conserver des milieux naturels, mais aussi s'assurer d'une meilleure connectivité entre ceux-ci font partie des éléments-clés pour renverser la tendance.

Améliorer la biodiversité est un des objectifs du PAD, où les aménagements tels que les haies brise-vent et les bandes riveraines sont visés, dans le but de créer des habitats et d'augmenter cette connectivité si essentielle à la biodiversité. En matière d'aménagement du territoire, les nouvelles OGAT proposées par le gouvernement visent également, en lien avec l'objectif 3.1, de « concilier les objectifs de protection des milieux naturels et de mise en valeur du territoire à des fins agricoles en zone agricole⁸⁰. » Alors que la mise en œuvre de ces nouvelles orientations n'est pas encore entamée, force est tout de même de constater que les outils en faveur de la biodiversité sont maintenant nombreux et constituent un ensemble de plus en plus ambitieux et cohérent.

À l'heure actuelle, il nous manque encore certains outils pour compléter ce régime de plus en plus élaboré en soutien à la biodiversité. Le Plan Nature 2030, pour lequel le gouvernement québécois était en consultation à l'automne 2023⁸¹, sera également une assise importante de ce régime.

COMMENT?

Il nous semble justifié et opportun, dans le contexte de la crise de biodiversité qui perdure et de l'évolution récente des politiques publiques à ce sujet, de moderniser la LPTAA afin de venir corriger cette faiblesse au regard des enjeux environnementaux.

Il faudra intégrer à la loi des dispositions liées à la préservation de l'environnement que les commissaires de la CPTAQ devront alors considérer *de jure* lors de l'évaluation d'une demande, et pour lesquelles des critères d'évaluation devront être définis. À titre indicatif, et de manière non exhaustive, ces dispositions doivent inclure les impacts des usages agricoles

⁷⁹ Jeanne Picher-Labrie, « Biodiversité : les aires protégées ne suffisent pas », L'actualité, 3 mars 2022, <https://lactualite.com/sante-et-science/biodiversite-les-aires-protgees-ne-suffisent-pas/>

⁸⁰ Gouvernement du Québec, « Document de consultation en vue de la publication des nouvelles orientations gouvernementales en aménagement du territoire », 2023, p.40, https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/amenagement_territoire/orientations_gouvernementales/ogat_consultation.pdf

⁸¹ Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP), « Mobilisation nationale pour l'élaboration du Plan Nature 2030 – Consultation Québec », 2023, <https://consultation.quebec.ca/processes/plan-nature-2030>

et non agricoles sur la santé des sols et sur la biodiversité, sur les émissions de GES et sur la capacité à rendre des services écosystémiques.

Par ailleurs, la biodiversité étant nécessaire pour soutenir la productivité de notre agriculture, il serait cohérent que la LPTAA reconnaisse les activités visant à préserver et régénérer la biodiversité comme des activités essentielles au maintien des activités agricoles, et qu'elles soient ajoutées aux usages autorisés en zone agricole, notamment via des démarches de conservation et d'aménagements pour la biodiversité à la ferme.

Moderniser notre loi-phare sur la protection du territoire et des activités agricoles doit se faire à l'aune des enjeux du 21^e siècle, afin que son application future permette de protéger le territoire et les activités agricoles à long terme. Ainsi, l'inclusion de dispositions tenant compte des enjeux environnementaux, grands oubliés de la LPTAA depuis 1978, permettrait à la loi de prendre en compte et d'agir de façon systémique sur tous les facteurs affectant le territoire et les activités agricoles. Voilà ce qui est le plus à même de «garantir pour les générations futures un territoire propice à l'exercice et au développement des activités agricoles⁸².»

⁸² Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ), « Protéger et mettre en valeur notre territoire », Gouvernement du Québec, consulté le 21 décembre 2023, <https://www.quebec.ca/agriculture-environnement-et-ressources-naturelles/agriculture/industrie-agricole-au-quebec/protection-mise-en-valeur-territoire-agricole/territoire-activites-agricoles-proteges>

Un Québec qui élève au rang de priorité nationale la concrétisation d'une agriculture diversifiée, nourricière, ancrée dans les territoires et assurant la santé des communautés

Enjeux

Pour que nos terres agricoles continuent de **nous nourrir**, il faut protéger leurs superficies et améliorer la santé de leurs sols, condition essentielle de l'adaptation de notre agriculture aux effets présents et à venir de la crise climatique et de l'effondrement de la biodiversité. Ces premiers jalons bien que fondamentaux ne sont pas suffisants: **encore faut-il que la terre soit cultivée et qu'elle le soit dans un objectif nourricier, répondant aux besoins et assurant la santé des communautés**. Il en va de notre autonomie mais surtout de notre sécurité alimentaire. À cet effet, où en sommes-nous actuellement? Comment se porte notre modèle agricole et est-il en phase avec ces impératifs?

L'agriculture au Québec a été, historiquement, portée par de très nombreuses petites fermes, qui pratiquaient une agriculture vivrière et multifonctionnelle, répondant d'abord aux besoins – alimentaires, en combustible, textiles et autres produits – des familles cultivant la terre⁸³, les surplus étant par la suite destinés aux voisins et populations locales, où trocs et ventes se côtoyaient. Ces fermes, jadis concentrées dans les basses-terres du Saint-Laurent puis présentes sur tout le territoire, avaient fondamentalement une fonction nourricière pour les communautés locales, ce qui menait par la force des choses à un ancrage territorial fort. Les infrastructures permettant la transformation et la mise en marché – moulins, marchés, abattage à la ferme, etc. – dans les territoires étaient rudimentaires mais néanmoins efficaces et décentralisées.

Aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale, le virage de la révolution verte – basée sur la mécanisation et le recours aux intrants tels les engrais de synthèse et les pesticides – a conduit à une intensification et à une spécialisation de la production agricole. **Ce qui a mené à une explosion de la productivité et qui a permis l'approvisionnement de masse des grands centres urbains nous a néanmoins fait perdre en diversité des cultures et des élevages et la multifonctionnalité qu'elle permettait**. La mécanisation et les objectifs d'augmentation des rendements commandaient de réduire cette diversité pour se spécialiser sur certaines cultures à hauts rendements – tels que le maïs-grain et le soya, dont les proportions en culture ont augmenté sur plusieurs décennies – ou certaines races – la poule Leghorn, la vache Holstein, les porcs Duroc, Landrace et Yorkshire – afin d'obtenir des économies d'échelle, de standardiser les produits et de rentabiliser les investissements en intrants, machineries et technologies. En ont résulté de forts volumes de produits indifférenciés, issus d'un système agricole dont on connaît maintenant les impacts négatifs sur la santé des sols, la qualité de l'eau, la biodiversité et la contribution aux changements climatiques.

En tant que dynamique à la fois concomitante et moteur de cet essor de la production agricole, la volonté d'augmenter les interdépendances économiques entre États a mené à la

⁸³ Via des fermes misant sur la polyculture et le polyélevage.

libéralisation des échanges économiques, incluant les produits agricoles, et à la mondialisation du système alimentaire. Les politiques et programmes agricoles se sont dès lors axés en grande partie sur un soutien aux productions agricoles visant les longues chaînes de mise en marché, à destination des canaux de distribution à grande échelle et des marchés mondiaux. Le soutien public s'est basé sur des approches sectorielles, peu préoccupées par leurs impacts sur les territoires et mesurées essentiellement à l'aune d'indicateurs économiques. La filière porcine en est le meilleur exemple en contexte québécois. La finalité nourricière de l'agriculture dans une perspective territoriale s'est ainsi effritée, et le désancrage territorial s'est manifesté par la perte graduelle d'infrastructures locales de mise en marché et par la progression continue de la spécialisation et de son objectif de répondre aux besoins variés des marchés mondiaux – alimentation humaine et animale, filières énergétiques, produits industriels et pharmaceutiques composés de (sous-)produits agricoles, etc.

Il en résulte qu'à l'heure actuelle, une grande partie de nos terres, en particulier celles de meilleure qualité, ne sont pas utilisées dans une optique nourricière ancrée dans les territoires. Au Québec, la majorité des superficies cultivées en céréales et oléagineux sont constituées de maïs et de soya et sont destinées à alimenter les animaux d'élevage⁸⁴, notamment les porcs, dont la production est elle-même largement exportée^{85,86}. A contrario, moins de 10 % des grains destinés à l'alimentation humaine sont produits au Québec⁸⁷. Et bien que cela ne relève pas de la production agricole, il est inquiétant de constater que près de 50 % des calories consommées en moyenne par un adulte canadien au quotidien proviennent d'aliments ultratransformés⁸⁸, aliments dont on sait qu'ils contribuent au développement de maladies chroniques.

Parallèlement à l'intensification et la spécialisation qui ont transformé le modèle agricole québécois s'est produit un phénomène de concentration des entreprises agricoles et des avoirs fonciers. Les statistiques montrent une diminution constante du nombre d'exploitations agricoles au Québec depuis des décennies⁸⁹, passant de 51 587 fermes en 1976 à 29 380 en 2021. Inversement, la taille moyenne des fermes a plus que doublé depuis les années 50⁹⁰, tout comme la proportion de grandes fermes (voir la Figure 1 ci-bas). Qui plus est, la surface moyenne des fermes, qui a priori peut sembler modeste à 107 hectares, occulte probablement une concentration des avoirs fonciers, comme on l'observe actuellement en Ontario⁹¹. Cette réalité serait certainement à documenter au Québec.

⁸⁴ Patrick Mundler, « Nourrir, produire, protéger les personnes et les ressources. Les voies d'une transition agroécologique du système bioalimentaire québécois » (CIRANO, 2020), <https://cirano.qc.ca/files/uploads/files/2020RP-32.pdf>

⁸⁵ Idem.

⁸⁶ Céline Normandin, « Une Autosuffisance Alimentaire à Géométrie Variable Au Québec », Le Bulletin Des Agriculteurs (blog), 25 avril 2023, <https://www.lebulletin.com/actualites/une-autosuffisance-alimentaire-a-geometrie-variable-au-quebec-126442>

⁸⁷ Mundler, 2020

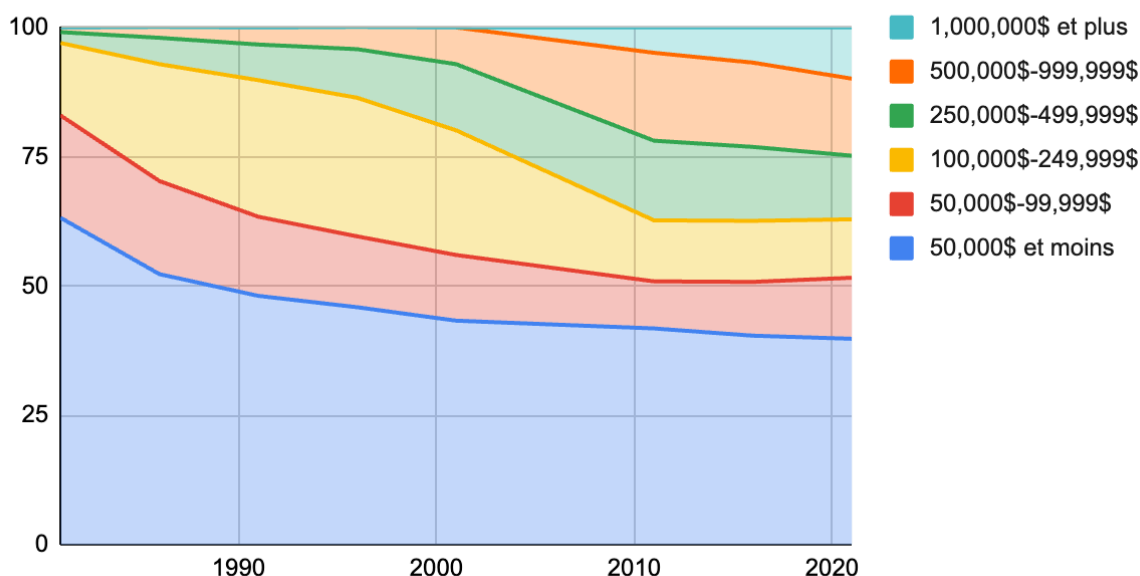
⁸⁸ Jean-Claude Moubarac, « Ultra-processed foods in Canada: consumption, impact on diet quality and policy implications » (University of Montreal, 2017)

⁸⁹ Au Québec toutefois, cette diminution tend à ralentir et, en 2021, le nombre d'exploitations agricoles a augmenté pour la première fois depuis 1976, à 29 380 exploitations, soit une augmentation de 1,6 %; Statistique Canada Gouvernement du Canada, « Exploitations agricoles classées selon la superficie agricole totale, données chronologiques du Recensement de l'agriculture », 10 décembre 2012, <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=3210015601>

⁹⁰ Line Lapointe et Nassima Bouhabila, « Évolution du nombre de fermes au Québec », Bioclips – Actualité bioalimentaire 31, no 12 (11 avril 2023)

⁹¹ Données récentes illustrant la concentration des avoirs fonciers en Ontario: en 2021, 48 grandes fermes de plus de 5000 acres (2000 hectares) possédaient plus de 367 000 acres (150 000 hectares), soit 3,1% des terres agricoles ontariennes alors qu'elles représentent 0,0001 % des entreprises agricoles. Nelson Zandbergen, « MEGA-FARMS: 200 Farms in Canada Each Have More than 25,000 Acres », FarmersForum.Com (blog), 22 juin 2023, <https://farmersforum.com/mega-farms-48-ontario-farms-have-more-than-5000-acres/>

FIGURE 1. PROPORTION DES FERMES (%) SELON LES REVENUS BRUTS TOTAUX, DE 1981 À 2021⁹²



«Or des exploitations agricoles plus grandes et plus capitalisées rendent le transfert de fermes à la relève difficile, d'autant plus que le prix des terres agricoles a lui aussi explosé : au-delà de 450 % d'augmentation entre 1990 et 2010. Ces deux phénomènes concourent à la vente des entreprises à des intégrateurs ou à des investisseurs aux moyens financiers importants, détachant encore davantage l'agriculture de ses bases familiales et communautaires, et de sa vocation nourricière.⁹³» De plus, «la concentration des terres conduit mécaniquement à la spécialisation des entreprises et des territoires, à l'industrialisation des processus de production et à l'intensification de l'usage des ressources naturelles [...]»⁹⁴. Cette transformation du modèle par le tandem intensification et spécialisation a ainsi généré une dynamique connexe de concentration qui à son tour maintient et accroît ces phénomènes.

Ce cercle vicieux actuel conduisant à des difficultés grandissantes pour la viabilité notamment économique des activités agricoles et leur pérennité – aux vues de l'incapacité pour une relève agricole suffisante de s'établir – n'est pas une donnée immuable sur laquelle nous n'avons pas d'emprise. La mise sur pied du réseau des fermiers de famille par Équiterre en 1996, opéré par la CAPÉ depuis 2020 et nourrissant plus de 30 000 foyers, a favorisé la multiplication de fermes opérant sur de petites superficies, avec une faible capitalisation, une mécanisation limitée, des cultures à valeur ajoutée – sous régie biologique ou en voie de l'être – et une mise en marché en circuits courts. Ce modèle, aux antipodes du modèle dominant actuel, démontre qu'il est possible de faire de l'agriculture autrement.

Cette approche a renouvelé l'intérêt des citoyens pour l'agriculture et réussi à intéresser nombre de jeunes et moins jeunes, dont plusieurs néo-ruraux. En 2021, le Québec était la

⁹² Données tirées de Statistiques Canada, Statistique Canada, « Tableau 15 – Fermes selon la catégorie des revenus agricoles totaux bruts, Canada et provinces, 1976-2001 », <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/95f0302x/2001001/t/html/4122682-fra.htm#24>. Les fermes de 250 000 \$ et moins de revenus représentaient 97 % des fermes en 1981 – dont 63 % avaient des revenus de 50 000 \$ et moins – alors qu'elles représentent dorénavant 63 % des fermes. Les fermes de 250 000 \$ et plus sont quant à elles passées de 3 % à 37 % des fermes, les fermes de 1M \$ et plus ne faisant leur apparition qu'en 2011. La concentration des entreprises agricoles s'illustre par ailleurs par «[l]e rapport entre petites et grosses fermes [qui] a lui aussi beaucoup évolué : la classe des grosses fermes avait des revenus bruts 12,5 fois plus élevés que les petites en 1961 (15 000 contre 1 200), alors que ce chiffre passe à 20 fois en 2016 (50 000 contre 1 000 000).»

⁹³ Vivre en Ville, 2017

⁹⁴ Debailleul et Mundler, 2018

seule province canadienne à connaître une hausse du nombre de fermes, et cette hausse est liée notamment à l'augmentation du nombre de ces petites fermes, partout sur le territoire. Ce modèle, bien qu'il ne soit pas à l'abri des effets de l'inflation et du surendettement qui frappe les entreprises agricoles, propose une approche multifonctionnelle de productions et d'activités diversifiées qui tissent davantage de liens avec les communautés. Il permet de ré-ancrer les entreprises agricoles dans les territoires et de rehausser la fonction nourricière de l'agriculture, au bénéfice des communautés.

À l'heure de ce renouveau, où de plus petites fermes côtoient un modèle agricole dominant où s'exerce une dynamique de concentration, il est nécessaire de réfléchir au potentiel de tous les leviers à notre disposition: quelle combinaison de modifications à la LPTAA, aux politiques agricoles, aux programmes financiers, etc., nous permettra d'atteindre ces objectifs de protection des terres agricoles, de santé des sols, de réponse aux besoins des communautés et d'accès pour la relève? Dans l'optique de concrétiser une agriculture diversifiée et nourricière, contribuant à la vitalité et à une occupation pérenne du territoire, il faudra s'assurer que nos législations, politiques et programmes agricoles soient en phase avec ces impératifs.

Re-territorialiser notre agriculture

NOS DEMANDES:

8. Opérer une transition vers une territorialisation⁹⁵ des politiques agricoles et des programmes de soutien à l'agriculture :
 - a. en instaurant une gouvernance régionale multipartite travaillant en co-création avec le palier provincial afin de territorialiser les politiques et programmes et les arrimer aux besoins et enjeux des SAT;
 - b. pour les axer d'abord sur les systèmes alimentaires territoriaux et les besoins des communautés ;
 - c. préparer les fermes et les chaînes de commercialisation à opérer ce virage par la diversification et le développement des circuits courts;
 - d. assurer et renforcer la présence d'infrastructures régionales permettant d'opérer ce virage (abattage de proximité, entreposage, transformation, distribution, etc.) ;
 - e. et faciliter le recours à des modèles d'établissement alternatifs tels que les FUSA, les coopératives, les motels agricoles, ainsi que les infrastructures de démarrage et de maillage telles que les incubateurs agricoles pour faciliter l'établissement d'entreprises agricoles de proximité.

POURQUOI?

Passer d'une agriculture spécialisée vendant ses produits dans de longues chaînes de commercialisation à la création de territoires nourriciers demande de transformer profondément la manière dont les gens ont de s'approvisionner en aliments. Les supermarchés, principal canal d'approvisionnement alimentaire, reposent sur un approvisionnement centralisé où la provenance des aliments, leur saisonnalité, leur équitabilité ou leur territorialité sont secondaires. **Il faut donc non seulement développer un écosystème d'entreprises dont les caractéristiques leur permettent de desservir notamment les communautés, mais également des conditions qui leur permettent d'écouler efficacement ces produits à juste prix.** Or, les soutiens actuels n'encouragent pas cette transformation voire la découragent.

⁹⁵ Le texte «Les PDZA : un renouvellement de la gouvernance agricole» résume bien l'historique des processus de déterritorialisation et de reterritorialisation au sein des politiques publiques québécoises en agriculture, ainsi que l'impact sur les programmes offerts et sur la responsabilité et la marge de manoeuvre de différentes organisations publiques. Mélanie Doyon, Maude Desrosiers-Côté, et Fabien Loyer, « Les PDZA : un renouvellement de la gouvernance agricole », Revue vie économique 8, no 1 (2016).

Les PDZA et les PDCN sont des outils de planification du territoire utilisés pour penser et soutenir l'agriculture⁹⁶. Utilisés par les MRC et les municipalités, la logique territoriale de ces outils est en porte-à-faux avec le reste des soutiens agricoles de l'État, pensés dans une approche sectorielle (agriculture spécialisée et circuits longs) et dotés de moyens beaucoup plus significatifs. En effet, «les domaines sur lesquels peuvent davantage intervenir les territoires se situent souvent dans des marges par rapport à l'agriculture de commodité. Au Québec, l'analyse du contenu de quelques PDZA montre exactement le même phénomène : de nombreuses actions proposées dans les PDZA portent sur le développement des circuits courts, la promotion des produits du terroir ou encore l'agrotourisme ; ce qui témoigne à la fois du type d'attentes locales concernant l'agriculture, et du fait que le cœur de la politique agricole – lequel finance la sécurisation des revenus ou l'aide aux investissements dans les productions classiques (lait, céréales, porcs) – reste malgré tout du ressort de l'État⁹⁷.»

Ainsi, «[...] selon plusieurs auteurs, [...] les politiques publiques peuvent de moins en moins être appliquées de manière verticale et sectorielle, mais qu'elles doivent s'élaborer de manière partagée et concertée, ce qui permet de bâtir des plans d'action adaptés et adaptables sur des territoires aux réalités variées.⁹⁸» Il faudra donc harmoniser le tout et que les politiques du MAPAQ s'articulent à l'avenir dans une approche de territorialisation⁹⁹, visant d'abord à nourrir et vitaliser les communautés locales avant de desservir les marchés d'exportation.

Dans le paysage québécois, les données montrent que la concentration vers des fermes de plus en plus grandes augmente, au détriment des fermes de taille moyenne qui, malgré qu'elles soient toujours prédominantes, sont en déclin. Or, l'étude des dynamiques territoriales, depuis quelques décennies, montre que «la diminution continue du nombre d'exploitations agricoles, ainsi que leur concentration spatiale, déconnectent progressivement l'agriculture de ses territoires.¹⁰⁰». Autrement dit, plus les fermes s'agrandissent, se spécialisent et vendent leurs produits dans des longs circuits de distribution, moins elles ont de liens avec les localités à proximité, participant ainsi à la dévitalisation des municipalités. À l'inverse, l'essor d'une multitude de fermes ancrées sur le territoire contribue davantage à la vitalité des collectivités. De nombreux exemples européens en font foi.

En plus de considérer l'impact de la taille et de la concentration des fermes sur les dynamiques territoriales, il faut de même évaluer comment le choix des cultures/élevages et leurs modes de mise en marché, et le fonctionnement en lui-même des entreprises agricoles influencent ces mêmes dynamiques. Les modes de fonctionnement collectifs ou impliquant une certaine mutualisation, propres aux coopératives, incubateurs et motels agricoles, et souvent présents dans le fonctionnement des FUSA, facilitent l'entrée en agriculture d'une relève agricole diversifiée¹⁰¹, dont la relève non apparentée. De par leur caractère collectif et axé sur les communautés (souvent créée par, pour et avec les communautés), elles favorisent aussi l'arrivée d'un plus grand nombre d'agriculteurs, un avantage non négligeable pour les régions affectées par la dévitalisation.

⁹⁶ Et tel que mentionné précédemment, réaliser ces deux plans de façon concomitante permettrait de mieux les arrimer, d'augmenter leurs retombées dans les localités et de favoriser l'intégration de l'agriculture aux SAT.

⁹⁷ Mundler et al., 2020

⁹⁸ Idem.

⁹⁹ Nous entendons par territorialisation « un processus complexe de mise en œuvre des politiques publiques ayant pour objectif d'adapter l'intervention publique à un contexte territorial par définition spécifique. » Mundler et al., 2020

¹⁰⁰ Patrick Mundler et Sophie Laughrea, « Circuits alimentaires de proximité. Quels bénéfices pour le développement des territoires ? Étude de cas dans trois territoires québécois. » (Université Laval, 2015)

¹⁰¹ Mundler et Laughrea, 73, 2015

Comme mentionné précédemment, le nombre de fermes au Canada connaît un déclin et le Québec est la seule province où une augmentation du nombre de fermes a été observée récemment¹⁰². Parmi les facteurs pouvant expliquer cette hausse se trouvent les fermiers de famille, l'agriculture de proximité et la transformation alimentaire à la ferme¹⁰³, qu'on voit croître tant du côté du maraîchage, de l'élevage que des grandes cultures. Les circuits de proximité, par leur offre diversifiée, peuvent à la fois desservir les collectivités avec des produits de commodité frais, sains et accessibles, tout comme ils peuvent, via l'agrotourisme, avoir un pouvoir d'attractivité pour les territoires. Comme la présence d'autres services de proximité, la disponibilité de produits alimentaires de commodité (les aliments "ordinaires" destinés à la consommation courante des ménages) frais et sains est essentielle pour attirer et retenir les résidents dans une région. L'agrotourisme, de son côté, attire de nombreux citoyens qui viennent sillonner des coins de campagne qu'ils n'auraient pas visités autrement, et l'achalandage ainsi généré peut permettre d'amener plus de vitalité économique dans les villages¹⁰⁴.

De plus, on observe des mobilisations dans toutes les régions du Québec pour développer des systèmes alimentaires territoriaux permettant de répondre très localement aux besoins des populations non comblés actuellement par le système alimentaire mondialisé. Bel exemple de gouvernance alimentaire territoriale, un SAT rassemble une diversité d'acteurs: citoyens, professionnels de la santé publique, représentants des villes et travailleurs issus du milieu communautaire, agriculteurs et distributeurs locaux, etc. On retrouve le plus souvent impliquées dans ces initiatives des petites et moyennes fermes oeuvrant en circuits courts visant à répondre aux besoins des communautés locales, le tout avec comme objectif une amélioration en termes de sécurité alimentaire locale et régionale. Il est de bon augure que les grandes entreprises agricoles s'y intéressent de plus en plus ce qui permettra d'assurer l'adhésion du milieu rural et le succès de ces politiques. Les SAT sont des chemins de transition pour les modèles d'affaires de ces grandes entreprises et, bien sûr, cela ne doit pas se faire au détriment des petites et moyennes entreprises.

Finalement, faits non négligeables considérant les enjeux relatifs à la santé mentale et l'isolement social que vivent nombre d'agriculteurs, les circuits de proximité permettent de créer des liens, de renforcer le tissu social et de mettre en place des systèmes plus résilients pour ces personnes qui nous nourrissent. Par exemple, le contact des agriculteurs avec les mangeurs permet de briser l'isolement et d'échanger sur leur métier, défis et enjeux, contribuant par le fait même à sensibiliser les mangeurs aux réalités agricoles et à la saine alimentation. De plus, les activités des circuits courts «créent davantage d'occasion de rencontre¹⁰⁵», pouvant contribuer à augmenter la cohésion sociale.

COMMENT?

Le plus récent programme de financement du MAPAQ pour le développement territorial et sectoriel¹⁰⁶ découle de l'actuelle Politique bioalimentaire 2018-2025¹⁰⁷. Le dynamisme du territoire est abordé à l'objectif 4 de la politique et est décliné en sous-objectifs ciblant la

¹⁰² Il est tout de même encore trop tôt pour déterminer si cela est une tendance ou une simple anomalie puisqu'entre 1996 et 2016, la province avait perdu plus de 7 000 fermes.

¹⁰³ Vanessa Limoges, « Le nombre de fermes au Québec augmente, une première depuis des décennies », Le journal de Québec, 18 janvier 2021, <https://www.journaldequebec.com/2021/01/18/le-nombre-de-fermes-au-quebec-augmente-une-premiere-depuis-des-decennies>

¹⁰⁴ Mundler et Laughrea, 71, 2015

¹⁰⁵ Mundler et Laughrea, 83, 2015

¹⁰⁶ « Programme de développement territorial et sectoriel 2023-2026 », MAPAQ, <https://www.mapaq.gouv.qc.ca/fr/Productions/md/programmesliste/Developpementsectoriel/Pages/Programme-de-developpement-territorial-sectoriel.aspx>

¹⁰⁷ Gouvernement du Québec, « Politique bioalimentaire 2018|2025 », https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/agriculture-pecherie-alimentation/publications-adm/dossier/politique-bioalimentaire/PO_politiquebioalimentaire_MAPAQ.pdf?1552593342

protection du territoire, la mise en valeur des friches, le besoin d'analyses sur le foncier et la fiscalité, les circuits de proximité et l'agro-tourisme, etc. **Cependant, un seul objectif concerne le modèle agricole et son impact sur le territoire:**

« 4.2.1 Appuyer le développement d'une diversité de modèles d'affaires et de projets de développement innovants contribuant à l'attractivité des territoires¹⁰⁸ » (voir en bas de page la description associée¹⁰⁹)

Or, aucune des cibles de la Politique bioalimentaire ne vise ni la diversification des modèles d'affaires ni leur impact sur l'attractivité des territoires. Or, on ne peut agir sur ce qu'on ne mesure pas. Il est également surprenant que la Politique ne fasse aucune mention des FUSA, des incubateurs ni des motels agricoles. Finalement, près de la moitié des cibles de cette politique sont économiques et pensées de manière sectorielle, en termes de volumes de production et de ventes.

Dans l'avenir, « (...) l'intégration plus nette, au sein même de la politique agricole, d'un volet consacré au développement territorial permettrait de mieux prendre en compte les diverses fonctions économiques, mais aussi sociales et environnementales, que peut jouer l'agriculture dans le développement territorial. Un tel renforcement de la politique pourrait tempérer les externalités d'une politique pensée d'abord de façon sectorielle et aboutissant au fond à des fractures territoriales. En tenant compte des spécificités territoriales et en attachant moins le soutien au seul revenu des agriculteurs, une telle politique permettrait aussi de mieux valoriser la pluralité des modèles d'exploitation agricole.¹¹⁰ »

Ainsi, au moment de renouveler la Politique bioalimentaire, dans la continuité des réflexions effectuées de longue date sur le territoire et les activités agricoles et ravivées par la CNTAA, il faudra la réfléchir et la développer dans une optique de re-territorialisation, où ce ré-ancrage territorial nécessitera une réflexion s'articulant dès le départ dans une dynamique de co-création avec les territoires. Un portrait exhaustif sur la taille des exploitations, leurs modes de propriété (privé ou en fiducie; individuel ou collectif) et de fonctionnement (individuel, collectif, mutualisé, etc.) et leurs modèles d'affaires (diversité des cultures et/ou élevages, transformation pour valeur ajoutée, longueur des circuits de mise en marché, etc.) servirait de point de départ et permettrait de:

- se doter d'objectifs à hauts niveaux clairs pour chacun de ces aspects;

¹⁰⁸ Gouvernement du Québec, Politique bioalimentaire 2018|2025, 81

¹⁰⁹ «Ainsi, le développement des territoires passe notamment par la diversification des entreprises et des productions, l'ancrage de celles-ci dans leur milieu et la valorisation des différentes fonctions de l'agriculture, dont son rôle sur les plans social et environnemental. La mise en place d'approches nouvelles et d'une diversité de modèles d'affaires prospères et durables est un atout pour les territoires. Il est donc important d'offrir les moyens nécessaires pour propulser ces modèles innovants d'entreprises et de développement. L'adaptation et la flexibilité des outils d'intervention sont également nécessaires pour prendre en compte cette diversité. Pour attirer une nouvelle génération d'entrepreneurs innovants et créatifs qui s'investiront dans de nouveaux marchés, les territoires doivent être habités, dynamiques et attractifs. Ils doivent offrir un accès aux infrastructures et aux services permettant un milieu de vie enrichissant et stimulant.» MAPAQ, 2018, Gouvernement du Québec, Politique bioalimentaire 2018|2025

¹¹⁰ Debailleul et Mundler, 2018

- d'établir des indicateurs précis et ambitieux;
- mettre en œuvre un plan d'évaluation et de suivi mesurant l'évolution de ces indicateurs et leur impact sur les différents territoires.

Suite à l'élaboration d'un cadre général à l'échelle provinciale de la Politique bioalimentaire, la phase de co-création avec les territoires – régions et MRC¹¹¹ – se poursuivra et permettra de régionaliser la politique en ajustant les objectifs, indicateurs et cibles aux réalités régionales, et de les bonifier via l'identification des besoins des communautés et des caractéristiques des SAT, en s'appuyant notamment sur l'expertise terrain des acteurs du milieu ainsi que les PDZA et les PDCN en place.

Il faut cesser en agriculture et en alimentation de travailler en silos, et au même titre que l'arrimage accru proposé pour les PDZA et PDCN, il sera essentiel de renforcer la collaboration des différentes instances sur le terrain. Ainsi, le MAPAQ devra miser sur une gouvernance régionale élargie afin de territorialiser sa politique bioalimentaire, incluant notamment les concertations des SAT¹¹², les TIR-SHV, les tables de concertation bioalimentaires, l'UPA ainsi que les MRC. Cette gouvernance devra se concrétiser en tenant compte et en incluant les mobilisations déjà existantes, dans un souci de reconnaître le travail déjà accompli dans les territoires et de le renforcer. La territorialisation des politiques publiques en agriculture doit passer par «cette dynamique élargi[ssant] le cercle des parties prenantes à des acteurs concernés par l'agriculture (par exemple dans ses pratiques environnementales) mais non directement impliqués dans le secteur agricole, [transformant] la gouvernance en faisant émerger des formes plus locales de concertation et de décision.¹¹³»

Le rôle que joue L'ARTERRE dans l'écosystème agricole est absolument vital: on retient surtout le jumelage entre propriétaires et aspirants agriculteurs qu'il permet, mais l'accompagnement que ce service offre aux aspirants agriculteurs est aussi important pour l'établissement de la relève. Alors que l'importance du rôle et de l'impact de L'ARTERRE sur la vitalité des activités agricoles est reconnue au sein même du MAPAQ, il est surprenant de constater l'instabilité à laquelle l'organisation doit faire face. Le financement fluctuant et à la pièce, MRC par MRC, ne permet pas à L'ARTERRE de jouer un rôle à la hauteur des besoins actuels. Il est crucial de corriger cette lacune et que le MAPAQ finance à l'échelle du Québec et à long terme les services de L'ARTERRE, afin que l'organisation puisse être présente dans toutes les MRC (ayant une partie de leur territoire en zone agricole), maintenir et approfondir l'expertise de ses intervenants et finalement offrir un accompagnement de qualité répondant à tous les besoins du milieu agricole.

¹¹¹ C'est à travers les interactions avec les acteurs du milieu que devront s'identifier les territoires, dont la nature pourrait varier selon les contextes. Différentes approches sont possibles dont celle de territoire de projets, qui consiste en un «regroupement volontaire indépendant des découpages habituellement retenus.» (Mundler et al., 2020). Par exemple, l'échelle pour effectuer cette co-création pourrait varier, allant de la MRC unique à toute une région administrative, en passant par un regroupement de MRC, etc.

¹¹² La mobilisation autour des SAT, par la voix du Forum SAT, a déjà formulé son besoin de soutien pour établir des concertations régionales auprès des acteurs sur le terrain, la prochaine politique bioalimentaire devra y pourvoir. Françoise Ruby, « Forum sur les systèmes alimentaires territoriaux: une mobilisation nationale », 100o, 29 novembre 2022,

<https://centdegres.ca/ressources/forum-sur-les-systemes-alimentaires-territoriaux-une-mobilisation-nationale>

¹¹³ Mundler et al., 2020

Suite au chantier de territorialisation de la Politique bioalimentaire, le MAPAQ devra utiliser les divers outils à sa disposition pour intervenir (subventions, incitatifs liés aux programmes de gestion des risques en entreprises, fiscalité, etc.). **Notamment, il devra réviser ses programmes sectoriels à la lumière des cibles d'impact sur le territoire et compléter son offre pour assurer une diversification des cultures et des élevages sur les fermes de toutes tailles et soutenir les entreprises agricoles à contribuer d'abord aux circuits courts**, en complément et sans exclure les autres canaux de mise en marché bien sûr. Cette mise en marché de proximité nécessitera l'implantation et le renforcement **d'infrastructures régionales**¹¹⁴ permettant d'effectuer ce virage, sans négliger de stimuler et sécuriser **une demande à l'échelle régionale puis nationale pour ces aliments diversifiés issus des territoires**¹¹⁵ (via les marchés publics, l'approvisionnement institutionnel et des ententes avec les grands détaillants notamment).

Enfin, pour compléter cette transformation, les programmes du gouvernement devront soutenir une diversité de modèles d'établissement en agriculture. À ce titre, tant la diversité des modes de propriété (individuelle, collective, en fiducie d'utilité sociale, etc.) que des modes de fonctionnement est à privilégier, et plus spécifiquement, les modèles alternatifs – coopératives, FUSA, motels et incubateurs agricoles – puisqu'ils facilitent l'établissement en agriculture, surtout pour la relève non apparentée, contribuant ainsi à l'accès et à la diversité de la relève.

9. Moduler la fiscalité foncière agricole afin de mitiger la concentration des entreprises agricoles québécoises.

POURQUOI?

Comme mentionné précédemment, les causes sous-jacentes à la concentration sont multifactorielles: le vieillissement des exploitants agricoles et l'augmentation de la taille des entreprises agricoles¹¹⁶, les politiques agricoles sectorielles en vigueur – soutenant intensification, spécialisation et concentration – et la fusion automatique des lots contigus sous la LPTAA couplée à l'absence d'encadrement des transactions foncières, concourent à cette concentration croissante des avoirs fonciers et des entreprises agricoles au Québec.

Or, l'augmentation de la taille des fermes et partant de leur valeur complique voire entrave le transfert des fermes à la relève agricole, qui peine de plus en plus à s'établir pour reprendre le flambeau au sein d'une communauté agricole pourtant vieillissante. Cette difficulté grandissante est profondément problématique puisqu'une relève agricole suffisante est «[...] considéré[e] essentiel[le] pour conserver une densité suffisante d'exploitations agricoles sur les différents territoires de la province afin de contrecarrer l'isolement social et la dévitalisation des milieux ruraux.¹¹⁷» En surcroît à ce manque de relève, s'ajoute l'impact différencié qu'ont les différents modèles agricoles sur la vitalité des territoires, où la réduction du nombre d'entreprises agricoles et leur concentration mènent à une déconnexion

¹¹⁴ À titre d'exemples, ateliers de transformation, abattoirs, entrepôts réfrigérés, congelés et secs, meuneries, etc. La présence de telles infrastructures est incontournable afin de rendre les territoires attractifs pour l'installation de nouvelles fermes. Elles font partie des indispensables actifs de production et les territoires devraient être propriétaires de ces infrastructures afin d'assurer qu'elles demeurent au service de l'atteinte des objectifs identifiés et intégrés dans la politique bioalimentaire.

¹¹⁵ Dans Mundler et al., 43, 2020. L'exemple de la mention «produit de montagne» en Europe, découlant de politiques de soutien aux zones soumises à des contraintes naturelles notamment, est intéressante puisqu'elle permet d'associer territoire et valorisation des produits. Elle serait tout à fait possible au Québec via la Loi sur les appellations réservées et les termes valorisants.

¹¹⁶ Statistique Canada, « Recensement de l'agriculture de 2021 du Canada : Une histoire sur la transformation de l'industrie agricole et l'adaptabilité des exploitants agricoles canadiens », 11 mai 2022, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/220511/dq220511a-fra.html>

¹¹⁷ Debailleul et Mundler, 2018

de l'agriculture de ses territoires¹¹⁸, à «des territoires dévitalisés, perdant population et services de base, alors même qu'ils sont le support d'une agriculture industrielle prospère.¹¹⁹»

Il est donc urgent de veiller à mitiger ce phénomène de concentration des entreprises agricoles afin que l'agriculture puisse re-jouer pleinement son rôle structurant dans la vitalité des territoires ruraux.

COMMENT?

Durant la période allant de 1950 à 1970, plusieurs mécanismes dont la mise en marché collective, la gestion de l'offre et l'assurance stabilisation des revenus agricoles ont permis de développer un environnement institutionnel et des organes de régulation permettant de réguler et de stabiliser les revenus des entreprises agricoles face aux fluctuations inhérentes aux logiques de marché.

Ces trois piliers et plus largement «[I]es politiques fiscales touchant l'agriculture au Québec font partie d'un ensemble de mesures de régulation qui ont explicitement visé le développement maîtrisé d'une économie agricole basée sur les fermes de petite et moyenne taille, associées à l'agriculture familiale. [...] Au regard des asymétries traversant ce secteur depuis déjà plusieurs décennies, asymétries générées notamment par l'existence d'une forte tendance à la concentration oligopolistique des firmes agroalimentaires, ces instances ont visé à un rééquilibrage des forces économiques en donnant aux fermes détenues par des propriétaires exploitants un cadre institutionnel qui serait à la fois équitable et compétitif dans le contexte nord-américain.¹²⁰» Au Québec, le PCTFA fait partie de ces mesures fiscales.

S'appuyant directement sur les travaux de l'IREC concernant la fiscalité foncière agricole, les modifications suivantes au PCTFA sont judicieuses et à même de «favoriser le maintien des petites et moyennes exploitations¹²¹»:

- «que le crédit ne soit plus lié à la valeur des terres par hectare (valeur par hectare ou valeur totale), mais plutôt à la superficie des terres. Ainsi, il devient possible d'introduire un élément de progressivité fiscale en faveur des petits et moyens exploitants. Ce mécanisme est inspiré des paiements de superficie en vigueur dans l'Union européenne.¹²²»
- que «[I]e crédit de taxes foncières [soit] calculé selon une fonction décroissante selon la superficie. Le crédit commencerait à près de 100 % des taxes foncières pour les petites exploitations, et diminuerait progressivement pour s'établir à un minimum autour de 70 % pour les grandes exploitations. À noter que les terres agricoles dont la superficie se situe dans la moyenne ne devraient en aucun cas être pénalisées par rapport à la méthode actuelle, puisqu'il s'agit là d'un principe directeur.¹²³»
- «Afin de simplifier l'administration du régime, le crédit pourrait être calculé par paliers. En supposant que trois paliers sont établis, représentant chacun un niveau de remboursement des taxes foncières (par exemple, 85 % pour les terres de superficie inférieure à deux fois la superficie moyenne, 75 % pour les terres de superficie se

¹¹⁸ Idem.

¹¹⁹ Idem.

¹²⁰ Renaud Gignac et François L'Italien, « La fiscalité foncière agricole au Québec : maîtriser l'évaluation et la vocation des terres agricoles » (Institut de recherche en économie contemporaine, 2016), <https://irec.quebec/ressources/publications/Fiscalite-fonciere-agricole-au-Quebec.pdf>

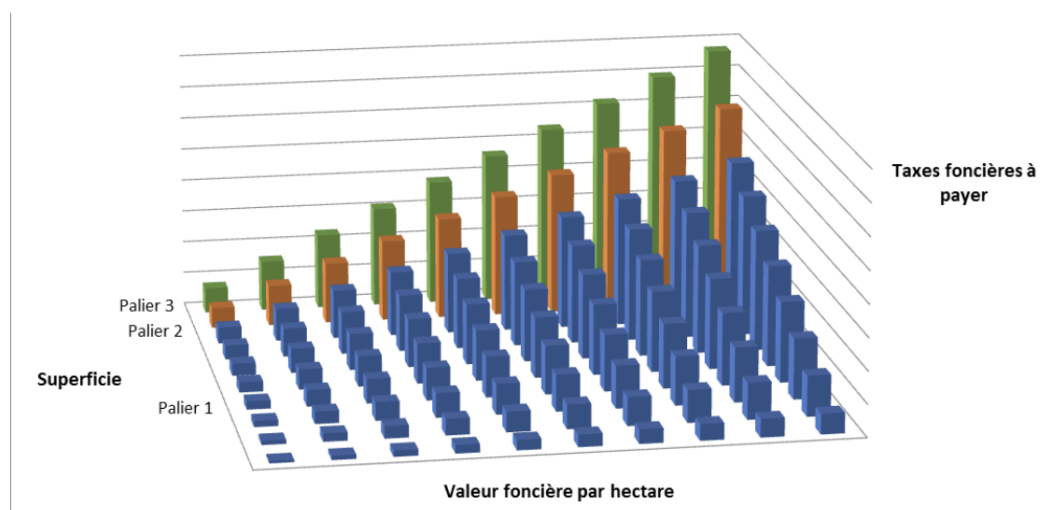
¹²¹ Idem.

¹²² Idem.

¹²³ Idem.

situant entre deux fois et trois fois la superficie moyenne et 65 % pour les terres de superficie supérieure à trois fois la superficie moyenne), voici une représentation graphique du calcul des taxes foncières à payer, en fonction de la superficie et de la valeur foncière par hectare :¹²⁴»

FIGURE 2. «MONTANT DES TAXES FONCIÈRES À PAYER EN FONCTION DE LA SUPERFICIE ET DE LA VALEUR FONCIÈRE PAR HECTARE»¹²⁵



Source : Calculs des auteurs

Les colonnes de couleur bleue représentent un remboursement de 85 %, tandis que les colonnes de couleur orangée représentent un remboursement de 75 % et celles de couleur verte, un remboursement de 65 %.

- «Pour que le PCTFA continue de bénéficier en premier lieu aux agriculteurs de métier, le maintien des conditions d'admissibilité au programme, notamment les exigences de revenu brut minimum¹²⁶, doit se poursuivre. De plus, afin d'éviter le recours à des stratégies de morcellement des terres, le critère de contrôle effectif, bien connu des administrations fiscales, devrait continuer d'être appliqué.¹²⁷»

En définitive, une telle réforme de la fiscalité foncière agricole au MAPAQ est une occasion pour le ministère de mitiger la concentration des entreprises agricoles – sans avoir à passer par l'imposition d'un seuil maximal d'hectares par propriétaire – et du même souffle intégrer dans ses politiques et ses programmes des mesures concrètes ayant pour impact de re-territorialiser l'agriculture. La réforme du PCTFA et une mouture territorialisée de la prochaine Politique bioalimentaire formeraient ainsi un tout cohérent dont les aspects se renforceraient mutuellement.

¹²⁴ Idem.

¹²⁵ Idem.

¹²⁶ Le seuil actuel de 5 000 \$ serait à revoir, en étant si bas il est aisément atteignable et ne permet pas d'atteindre l'objectif de véritablement atteindre les agriculteurs de métier.

¹²⁷ Gignac et L'Italien, 2016.

Favoriser la multiplicité des réalités agricoles

CPTAQ : DES CRITÈRES D'ÉVALUATION DES PROJETS ACTUALISÉS ET ADAPTÉS ?

La LPTAA a été adoptée à une époque où dominaient les (très) petites à moyennes fermes familiales, majoritairement transférées à une relève apparentée. La fusion automatique des lots contigus lors d'achats de terres agricoles et l'interdiction de les morceler visaient alors à protéger les terres agricoles, tout en favorisant la consolidation des entreprises agricoles dans l'optique de préserver une base pérenne à la pratiques des activités agricoles.

Or, la concentration des entreprises et des avoirs fonciers auxquels ce régime a contribué provoque potentiellement des effets délétères sur cette même pérennité: la fusion automatique des lots contigus, telle qu'instaurée par la LPTAA, semble mener de facto à une concentration des avoirs fonciers. Il y a là un effet dévitalisant sur la ruralité et générant des difficultés d'accès pour la relève, la concentration foncière allant de pair avec la concentration des entreprises agricoles.

Dans ce contexte, il est de l'opinion de plusieurs groupes qu'il est nécessaire de faciliter le morcellement des lots, les possibilités de logement ainsi que plusieurs usages connexes à l'agriculture dans la zone agricole pour stimuler l'établissement de nouvelles entreprises agricoles, souvent basées sur des modèles émergents qui permettent d'opérer sur une plus petite surface.

Nous croyons que cette approche, bien que non sans fondements, demande au préalable de mieux comprendre les dynamiques associées aux demandes déposées à la CPTAQ pour cibler les changements nécessaires. A quels types de projets et à quelles fins les demandes de morcellement ou d'usages connexes sont-elles déposées? Dans quels cas sont-elles autorisées ou refusées et sous quels motifs? Quels sont les critères et processus d'analyse internes utilisés par la CPTAQ pour évaluer les demandes de morcellement ainsi que, de façon plus générale, les autres demandes relatives aux modèles agricoles émergents? Ces réalités varient-elles de façon significative d'une région à l'autre?

Répondre à ces questions permettra de comprendre comment la CPTAQ est en mesure ou non d'adapter ses décisions au fil du temps en regard des réalités agricoles d'aujourd'hui.

Certes, certaines modifications apportées à la LPTAA en 2021 semblent avoir marqué des progrès en ce sens. Sous certaines conditions, l'autorisation de la CPTAQ n'est plus requise pour établir des activités connexes à l'activité agricole, ou pour procéder au morcellement de parcelles de plus de 40 ha (100 ha auparavant). De même, une disposition indique que le régime doit assurer la protection d'une base territoriale selon une diversité de modèles et

de superficies variées¹²⁸. À titre d'exemple, depuis l'entrée en vigueur de ces dispositions, le taux d'autorisation pour des demandes de morcellement de moins de 10 ha est passé de 42 à 56 %¹²⁹. Ceci dit, avec un horizon de temps si court depuis les modifications, il est difficile de savoir s'il s'agit d'une augmentation ponctuelle ou circonstancielle.

Ainsi, il nous apparaît pertinent de se pencher sur les critères et processus d'analyse internes utilisés par la CPTAQ pour évaluer les demandes de morcellement ainsi que, de façon plus générale, les demandes relatives aux modèles agricoles émergents. Il nous semble également important de valider si le recours à la jurisprudence pour appuyer les décisions a comme effet de maintenir en vigueur des critères désuets ou mésadaptés au contexte actuel. Une base de comparaison pourrait être effectuée avec les critères utilisés par la Financière agricole du Québec et ceux du MAPAQ dans l'évaluation des projets.

Le recours à de la formation continue pourrait également être envisagé pour les commissaires à l'égard des nouvelles modalités (modes de propriété collectif et en fiducie d'utilité sociale agroécologique, métayage, location à long terme, fonctionnement en coopérative et motels agricoles, etc.) afin d'améliorer leurs connaissances et compréhension de ces nouvelles réalités agricoles et d'accroître leur ouverture et leur niveau de confort face à des demandes de plus en plus diversifiées.

En définitive, l'impact recherché est une appréciation des demandes qui demeure rigoureuse mais qui est actualisée, ouverte et plus flexible – sans être laxiste ni complaisante – afin de faciliter la concrétisation de cette diversité de modèles agricoles qui est depuis longtemps demandée.

10. Offrir un **encadrement plus flexible entourant le logement à la ferme pour accommoder les réalités émergentes** (cédants, relève agricole, employés des fermes), et faciliter l'offre de logements dans les collectivités pour les agriculteurs et leurs employés.

POURQUOI?

À l'image des enjeux de logement actuels dans notre société, les besoins de logements pour les agriculteurs et leurs employés sont aussi réels et criants. C'est l'un des principaux freins à l'installation de la relève agricole et à l'employabilité de la main-d'œuvre.^{130,131} Alors que des

¹²⁸ Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, art.1.1

¹²⁹ Consultation nationale sur le territoire et les activités agricoles – Fascicule 2 : Les activités agricoles.
<https://shorturl.at/cdCNS>

¹³⁰ LOJIQ – Les Offices jeunesse internationaux du Québec, « Plan d'action pluriannuel – Développement de mesures destinées aux jeunes du secteur de l'agriculture 2021-2024 » (2022),

<https://www.lojiq.org/wp-content/uploads/2022/01/plan-daction-jeunes-du-secteur-de-lagriculture.pdf>

¹³¹ « L'hébergement des travailleurs agricoles temporaires en milieu rural dans un contexte de pénurie de logements », Groupe BC2, 22 novembre 2023,

<https://groupebc2.ca/actualites/lhebergement-des-travailleurs-agricoles-temporaires-en-milieu-rural-dans-un-contexte-de-penurie-de-logements/>

mesures fermes sont de mise pour éviter la multiplication de développements résidentiels sur les terres agricoles péri-urbaines – où ledit développement sert souvent de justification légitime aux volontés d'agrandissement des périmètres d'urbanisation, résultant en un étalement urbain accru – **des mesures plus flexibles devraient être prévues pour répondre aux besoins en logements nécessaires à l'établissement de la relève et à la poursuite des activités agricoles.**

Les activités agricoles, notamment sur les fermes oeuvrant en circuits courts et desservant les marchés de proximité, amènent de la vitalité sur les territoires, vitalité qui bénéficie tant aux collectivités qu'aux agriculteurs. **Ainsi, entreprises agricoles et villes peuvent mutuellement s'entraider à répondre à leurs différents besoins, comme en matière de logement et d'alimentation, en plus de contribuer à la résilience des systèmes alimentaires territoriaux au bénéfice des communautés locales.** Mais, favoriser les activités agricoles et l'établissement de la relève implique de savoir où loger les exploitants et travailleurs: il y a, en ce moment même, un problème criant pour loger la main-d'œuvre agricole, qu'elle soit locale ou étrangère temporaire.

COMMENT?

L'absence de résidence sur une terre est un frein majeur à l'établissement de la relève agricole. Le récent projet-pilote de la CPTAQ pour l'hébergement de travailleurs agricoles¹³² est un pas dans la bonne direction, mais il faudra aussi faciliter l'installation d'une relève de plus en plus diversifiée (fratrie, coopératives, FUSA, etc.) sur les fermes, en cohabitation avec les cédants notamment.

Afin d'obtenir une autorisation de construire une résidence, la CPTAQ pose l'obligation d'attendre une certaine période de temps afin de démontrer la viabilité économique d'une entreprise agricole en démarrage. Il serait tentant dans le contexte actuel de vouloir raccourcir voire retirer cette condition. L'expérience de la CPTAQ en cette matière la pousse cependant, et avec raison, à la prudence puisqu'il y a eu dans le passé des cas d'entreprises agricoles cessant leurs activités une fois la résidence autorisée et construite. Sans compter les nombreux cas malheureux où des entreprises agricoles ne survivent pas une fois passée la phase de démarrage, laissant derrière elles une terre plus dispendieuse du fait d'y avoir construit une résidence, et qui contribue ainsi à la hausse générale du prix des terres agricoles.

Malgré tout, il serait possible d'assouplir les conditions entourant la possibilité de se loger à la ferme afin de faciliter l'établissement d'une relève forte et diversifiée. **Sur présentation d'un plan d'affaires approuvé auprès de la FADQ¹³³, la CPTAQ pourrait par exemple donner une autorisation temporaire et conditionnelle permettant de se loger à la ferme via des installations amovibles (yourte, mini maison, roulotte, conteneur maritime, etc.) ou à même les bâtiments de ferme existants adéquatement aménagés à cet effet.**

Bien que sous-optimale, cette approche permettrait néanmoins le démarrage d'entreprises agricoles et leur donnerait l'occasion de pouvoir éventuellement démontrer leur viabilité économique. Une fois ce stade atteint, le processus habituel de la CPTAQ concernant une déclaration en vertu du droit de l'agriculteur de construire une résidence pourrait s'enclencher, à condition de prévoir des balises claires et rigoureuses.

¹³² Commission de protection du territoire agricole, « Projet pilote pour l'hébergement de travailleurs agricoles temporaires » (2023),

<https://www.cptaq.gouv.qc.ca/fileadmin/la-commission/publications/autres/projet-pilote-hebergement-travailleurs-agricoles-temporaires.pdf>

¹³³ Ce qui nécessiterait l'harmonisation des critères de viabilité utilisés par la CPTAQ et la Financière agricole du Québec.

Pour contrer l'embourgeoisement rural, il est nécessaire de se doter de critères balisant ce qui est permis ou non de construire comme résidence. Les facteurs à prendre en compte sont nombreux et l'Observatoire pour le foncier agricole pourrait être mandaté pour définir ces critères, mais il faudra à tout le moins déterminer un maximum de valeur et de superficie constructibles et ventiler ces valeurs selon le nombre d'exploitants (ex. taille de la famille, établissement en modèle coopératif, etc.) et le nombre de travailleurs prévus au sein de l'entreprise.

L'autre voie à considérer se trouve du côté de l'action municipale afin que les villes et les municipalités puissent contribuer à l'offre de logements qui seront mis à la disposition des agriculteurs et des travailleurs du milieu agricole (via notamment la consolidation des milieux de vie existants par la reconversion de bâtiments ou la construction de logements dans les centralités ou les noyaux villageois). Les municipalités pourraient également réserver des zones dans leur périmètre d'urbanisation afin d'accueillir et de loger les agriculteurs et leurs employés à prix abordables, ce qui faciliterait grandement l'établissement de la relève, en plus de contribuer à la vitalité du tissu socio-économique local. Elles devraient finalement harmoniser leur cadre réglementaire à la position de la CPTAQ mentionnée plus tôt concernant les installations amovibles en zone verte.

Leviers financiers innovants pour assurer une relève agricole diversifiée

NOS DEMANDES:

11. Favoriser le transfert des fermes et faciliter l'accès à une retraite digne pour les agriculteurs en leur proposant un régime de retraite volontaire et en élargissant le soutien à la relève (aide financière à l'établissement, prêts à long terme à taux d'intérêts réduits, etc.).

POURQUOI?

«Pour de nombreux agriculteurs, la valeur des actifs constitue l'épargne nécessaire à la retraite¹³⁴» et incite, on le comprend bien, à vendre ceux-ci à un prix élevé, réduisant ainsi l'accessibilité à l'agriculture pour la relève et participant du même coup à la dynamique spéculative. «S'il existait des solutions alternatives, permettant aux agriculteurs de se constituer une épargne pour leur retraite, cela aurait probablement un effet favorable sur le prix du foncier.¹³⁵»

Cette augmentation constante de la valeur des entreprises agricoles est un des freins majeurs à la transmission de fermes auprès de la relève, encore plus si celle-ci est non apparentée¹³⁶. Or, les outils dont disposent la relève agricole ne sont pas suffisants pour assurer l'établissement d'une relève agricole forte et provenant d'horizons diversifiés. Il manquerait en effet «entre 200 et 400 établissements par an pour assurer le maintien du nombre de fermes¹³⁷», où le maintien «est considéré essentiel pour conserver une densité suffisante d'exploitations agricoles sur les différents territoires de la province afin de

¹³⁴ Debailleul et Mundler, 2018

¹³⁵ *Idem*

¹³⁶ *Idem*

¹³⁷ *Idem*

contrecarrer l'isolement social et la dévitalisation des milieux ruraux.¹³⁸». L'accès à la terre pour la relève agricole est l'un des défis majeurs du Québec d'aujourd'hui.

COMMENT?

Bien qu'un régime de retraite soit un outil nécessaire pour assurer une retraite digne aux cédants tout en facilitant l'accès pour la relève agricole, la diversité des modèles de régimes possibles nécessite une réflexion poussée, réflexion que l'Observatoire du foncier agricole pourrait piloter en collaboration avec le MAPAQ, la FADQ et la CDPQ par exemple, compte tenu de son expertise en tant que gestionnaire du Régime de rentes du Québec.

Du côté des outils fiscaux et financiers, une demande de longue date de la relève agricole du Québec est la mise sur pied par le gouvernement du Québec et la FADQ d'un programme de prêts à long terme, sur un horizon de 40 ans, dont le taux d'intérêt serait bas, fixe, «et dont la mise de fonds [sic] de 20 % sera garantie par le gouvernement.¹³⁹» En complément, et compte tenu de l'inflation persistante affectant à la hausse le coût des intrants et autres facteurs de production, revoir à la hausse les montants octroyés par le Programme d'appui financier à la relève est requis. Alors que le montant des subventions n'a pas augmenté depuis 2013, les besoins sont tels qu'il faudrait doubler les montants distribués¹⁴⁰. En somme, ces deux outils ont l'avantage d'offrir une prévisibilité dans un contexte entrepreneurial fortement imprévisible (facteurs climatiques et météorologiques, volatilité des marchés, etc.).

12. Prévoir une modulation différenciée de l'imposition sur le gain en capital afin d'inciter les propriétaires de terres agricoles à vendre à une relève agricole et à des agriculteurs plutôt qu'à des acheteurs ne prévoyant pas cultiver directement la terre.

POURQUOI?

Comme mentionné au point précédent, l'accès aux terres agricoles pour la relève est de plus en plus ardu, dans le contexte de la hausse du prix des terres et plus largement de la valeur des entreprises agricoles. Les soutiens financiers élargis sont une des clés afin de favoriser l'établissement de la relève, mais au moment où une terre agricole est mise en vente sur le marché, comment permettre à la relève agricole de pouvoir se positionner sur ce marché?

Dans l'écosystème actuel, tous ne sont pas égaux devant les prix élevés à payer pour les terres agricoles. Le manque de mécanismes d'encadrement des transactions foncières agricoles permet la multiplication des achats de terres par des acteurs non agriculteurs et n'ayant pas l'intention de cultiver directement la terre. Ces acteurs, généralement plus fortunés que la relève agricole, entrent en concurrence avec elle et rendent d'autant plus difficile les chances pour la relève de mettre la main sur une terre agricole, notamment dans un contexte de surenchère.

Il est à noter que la relève agricole envisage de plus en plus divers modes de propriété, allant notamment de la tenure privée aux FUSA, en passant par la propriété collective. Mais il n'en demeure pas moins que face à une entreprise agricole à vendre – et à moins d'un revirement conduisant le vendeur à accepter de louer sa terre et/ou son entreprise plutôt que de la

¹³⁸ *Idem*

¹³⁹ Fédération de la relève agricole du Québec (FRAQ), « Mettre en place des outils de financement plus adaptés par la création de prêts long terme à la relève | Demande 6 » (2022), <https://fraq.quebec/wp-content/uploads/2022/11/finances-1.pdf>

¹⁴⁰ Fédération de la relève agricole du Québec (FRAQ), « Réforme du Programme d'appui financier à la relève | Demande 7 » (2022), <https://fraq.quebec/wp-content/uploads/2022/11/finances-2.pdf>

vendre – il est nécessaire de prévoir des mécanismes favorisant la vente à une relève agricole, quel que soit le mode de propriété choisi.¹⁴¹

COMMENT?

Ainsi, dans l'optique de faciliter l'accès pour la relève, le mécanisme d'imposition du gain en capital apparaît comme une voie à considérer pour inciter un propriétaire à vendre d'abord à une relève, puis à un agriculteur établi, avant de considérer vendre à un acheteur sans intention de cultiver la terre directement.

L'application d'un tel mécanisme pourrait reposer sur certains principes, dont les suivants:

- l'exonération de l'imposition du gain en capital pour les biens agricoles pourrait être bonifiée dans le cas d'une vente à une relève agricole, où il serait nécessaire de détenir un plan d'affaires approuvé par la FADQ pour se qualifier comme tel;
- dans le cas d'une vente à un agriculteur établi, l'exonération en cours serait maintenue, sans bonification;
- dans le cas d'une vente à un acheteur non agriculteur et sans plan d'affaires approuvé par la FADQ, l'exonération du gain en capital serait réduite par rapport à la pratique actuelle.

Cette modulation de l'exonération sur le gain en capital inciterait davantage de propriétaires à vendre notamment à une relève agricole et rendrait cette option plus attrayante relativement à celle de vendre à des acheteurs plus fortunés.

13. Créer un Fonds de soutien au développement de fiducies d'utilité sociale agroécologiques (FUSA) et un fonds fiscalisé afin de soutenir l'essor de ce modèle permettant de protéger la vocation agricole et nourricière des terres à perpétuité, tout en facilitant l'accès à la pratique de l'agriculture par la relève agricole au bénéfice des communautés.

POURQUOI?

«Les FUSA sont [...] créées à perpétuité avec la vocation principale de protéger des terres agroécologiques pour le bénéfice de la population en général et dans le respect de l'environnement.¹⁴²» Dans le cas d'une terre agricole, elles permettent de protéger la vocation agricole et nourricière, à perpétuité, d'assurer la santé des sols agricoles et de faciliter grandement l'accès à la pratique de l'agriculture pour la relève, puisqu'il n'est plus nécessaire pour celle-ci d'acquérir la terre.

Le mode de tenure d'une fiducie d'utilité sociale est unique: «la fiducie est la seule entité légale qui n'existe que pour l'accomplissement de sa vocation et cette vocation ne peut être modifiée.¹⁴³» La particularité du statut conféré par ce type de fiducie procure plusieurs avantages face aux enjeux voire aux écueils qui guettent notre agriculture: en soustrayant ces superficies de terres agricoles du marché, la fiducie les soustrait du même coup de la spéculation, de l'accaparement, de la financiarisation et des dynamiques de concentration

¹⁴¹ Dans le cas d'une FUSA, le fonds de terre est acquis pour être mis en fiducie d'utilité sociale, alors que l'entreprise (les bâtiments, machineries, animaux, etc.) peut être acquise par les exploitants de la ferme en créant une propriété superficière au dessus des lots protégés.

¹⁴² « Les FUSA », Protec-Terre, <https://www.protec-terre.org/fusa>

¹⁴³ *Idem*.

des entreprises. En contexte périurbain, ce statut pose par ailleurs un frein à l'étalement urbain. Notons qu'entre les usages permis par le zonage et les affectations de la fiducie, c'est toujours le plus restrictif des deux qui l'emporte. La FUSA étant perpétuelle, elle conservera ses affectations même si le zonage pourrait être modifié par une administration subséquente.

Ce modèle encore considéré comme alternatif porte en lui des solutions pour répondre à la majorité des enjeux auxquels font face l'agriculture et les agriculteurs d'aujourd'hui. En ce sens, la FUSA est un modèle d'avenir dont il faut favoriser l'expansion, en complémentarité avec les autres modes de tenure. Le tout étant en cohérence avec l'objectif actuel de la Politique bioalimentaire visant la diversification des modèles et leur ancrage dans les milieux.

COMMENT?

Deux possibilités détaillées sont présentées ici. Alors que la première repose sur du financement gouvernemental conventionnel, le deuxième mécanisme agit de façon complémentaire en permettant à la société civile de soutenir directement le modèle.

Dans un premier temps, **la création d'un fonds gouvernemental pour soutenir financièrement les agriculteurs et autres organismes qui veulent constituer une fiducie d'utilité sociale agroécologique donnerait un premier élan au modèle.** Le fonds pourrait servir aux services d'accompagnement offerts par différentes organisations actives dans le domaine et aux autres dépenses liées à la mise sur pied de la FUSA (arpentage, caractérisation des sols, notaire, fonds de démarrage, etc.).

Par la suite, la création d'un fonds fiscalisé complémentaire permettrait aux citoyens et aux entreprises d'investir dans la préservation des terres et de leur vocation agricole: l'investissement leur donnerait alors droit à un crédit d'impôt et l'investissement, à rendement nul ou très bas, ne pourrait être retiré avant plusieurs années.

Des exemples de fonds fiscalisés tels que Terres de lien (France) ou le programme de dons écologiques (Canada) pourront inspirer le gouvernement quand viendra le temps de développer une politique publique en ce sens. «La mise sur pied d'une FUSA signifie la protection écologique de la terre agricole et des milieux naturels pour les générations futures et pour le mieux-être des communautés.¹⁴⁴» Au final, les objectifs visés par ces mécanismes s'alignent avec les objectifs des multiples politiques gouvernementales récentes relatives à l'agriculture, au secteur bioalimentaire, à la biodiversité et à l'aménagement du territoire. Aller de l'avant ici, c'est un pas de plus dans la bonne direction.

La Foncière, la branche financière de Terre de liens qui s'occupe des acquisitions de terres, offre un programme d'épargne solidaire. Les actions solidaires de TDL (109 € en 2023, soit environ 160 \$CAD) permettent une réduction fiscale de 25 % sur le montant investi si la durée de temps minimale des investissements dépasse cinq ans en cas de revente ou sept ans en cas de rachat par la Foncière¹⁴⁵. Les actionnaires de ces titres ne reçoivent pas de dividendes.

¹⁴⁴ *Idem.*

¹⁴⁵ « Épargner solidaire à Terre de Liens », Terre de Liens, 24 octobre 2022, <https://terredeliens.org/national/epargner-solidaire/>

Conclusion

Quarante-cinq ans après l'adoption de la LPTAA, le constat est clair: il faut renforcer la protection de notre territoire agricole et établir des conditions gagnantes pour reconnecter l'agriculture aux territoires et assurer la pérennité des activités agricoles. Les propositions et les recommandations énoncées dans ce mémoire s'inscrivent en lien avec cette mission. Si la LPTAA offre l'une des meilleures protections en Amérique du Nord, les défis actuels (pressions issues de l'urbanisation, concentration des activités agricoles, hausse des achats spéculatifs, manque d'accès pour la relève agricole, changements climatiques, etc.) nous forcent à porter un regard renouvelé sur notre régime de protection du territoire agricole et à réfléchir collectivement sur la façon dont nous souhaitons l'améliorer.

Nous souhaitons enfin souligner le travail accompli par le MAPAQ dans l'organisation de la consultation nationale. L'Alliance SaluTERRE réitère son appui et sa pleine collaboration afin que les réformes en cours puissent participer à concrétiser une agriculture diversifiée et nourricière, contribuant à la vitalité et une occupation pérenne de notre territoire.